

L'ÉTATISME INDUSTRIEL

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le Vendredi 1^{er} Mars 1929, à 14 heures

PAR

RAYMOND D'ARGILA

MM. Achille MESTRE, Professeur, *Président*.

ALLIX
LAFERRIÈRE { Suffragants.

PARIS

IMPRIMERIE DU MONT-PARNASSE ET DE PERSAN-BEAUMONT

47, Rue de la Gaîté, 47.

L'ÉTATISME INDUSTRIEL



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552832_0075

L'ÉTATISME INDUSTRIEL

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le Vendredi 1^{er} Mars 1929, à 14 heures

PAR

RAYMOND D'ARGILA

MM. Achille MESTRE, Professeur, *Président*.

ALLIX
LAFERRIÈRE } Suffragants.

PARIS

IMPRIMERIE DU MONT-PARNASSE ET DE PERSAN-BEAUMONT

47, Rue de la Gaîté, 47

1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



L'ÉTATISME INDUSTRIEL

AVANT-PROPOS

L'Etatisme est un phénomène chronique dans la vie et l'histoire des Nations.

Dès qu'un organe politique est assez évolué, dès que la concentration des pouvoirs s'est faite au profit du gouvernement central, l'étatisme apparaît.

Au premier degré, il n'offre rien de singulier ni de pathologique ; c'est le corollaire inévitable et nécessaire de toute unification sociale et de toute centralisation politique.

L'Etat, intervenant sur tous les points du territoire et dans toutes les questions d'intérêt national, n'aurait pu, ni pour sa propre sauvegarde, ni pour le bon ordre général, négliger le fait économique et abandonner totalement à l'initiative et à la fantaisie des individus l'aménagement et la réglementation de l'activité industrielle et commerciale.

Mais à mesure que l'organisation économique se complique et que l'autorité centrale acquiert plus de force et d'étendue, l'étatisme, de simple qu'il était, se ramifie en branches de plus en plus épaisses et nombreuses qui,

quoique issues du même tronc, ne portent pas toujours les mêmes fruits.

C'est dire que l'étatisme est aujourd'hui un phénomène multiple et divers, dont les deux aspects principaux sont la réglementation économique et la gestion industrielle.

La *Réglementation*, qu'on nomme aussi l'étatisme administratif, comporte toutes les interventions législatives que le pouvoir central pratique dans le domaine économique et social. L'Etat, sans devenir lui-même producteur, s'immisce constamment dans la production des richesses, fixe le statut de l'industrie, règle les conditions et la durée du travail, prohibe certaines coutumes ou certains abus, se pose en médiateur des divers organes de l'économie, et se fait, ou prétend se faire, le trait d'union du capital et du travail. De soi-même la réglementation ne suppose aucun droit éminent de l'Etat ni sur la production, ni sur les instruments de la production. Elle est avant tout une œuvre de police sociale.

Mais par le système des concessions, elle touche déjà au domaine de la production proprement dite.

Lorsque l'Etat concède à un particulier ou à une Société le droit d'établir une ligne de chemin de fer ou de tramway, d'installer un réseau électrique, d'exploiter une mine ou de mettre en œuvre l'énergie hydraulique, il accorde bénévolement — ou non — un droit qui lui appartient en propre, qu'il eût pu exercer directement et que, pour des raisons que nous n'examinerons pas ici, il préfère ne pas exercer immédiatement.

Les modifications introduites en 1919 dans le régime des Mines et de l'Energie hydraulique ont encore étendu sur ce point les pouvoirs de l'Etat.

En organisant la reprise des exploitations concédées, elles ont constitué au profit de la collectivité ou du pouvoir central un véritable domaine éminent, plus réel et plus efficace que le domaine éminent du droit féodal et du droit monarchique, et préparé les voies à la gestion directe qui transforme l'Etat en producteur et distributeur de richesses.

Règlementation, concession, gestion directe : telle est la triple face de l'étatisme.

Ce n'est pas tout.

Une fonction économique, quelle qu'elle soit, peut être assumée soit par le pouvoir central, et nous dirons qu'il s'agit de l'étatisme proprement dit, soit par les Municipalités et l'étatisme prendra alors le nom de Municipalisme.

Dans un cas ou dans l'autre, l'analyse critique ne fournira ni les mêmes éléments, ni les mêmes résultats.

S'il est avéré que l'Etat a le droit et le devoir d'intervenir dans l'activité économique de la Nation, de la surveiller et de la réglementer — pourvu qu'il y mette une discrétion et une mesure que la Démocratie n'observe pas toujours — il n'est pas certain cependant que toute réglementation doive être établie uniquement par l'Etat.

Une armature légale excessive, une constante inquisition administrative ne sont pas d'un vrai profit pour une Nation. Elles la paralysent ; elles la ligotent comme un cadavre. Le rôle véritable de l'Etat n'est pas tant, à notre sens, d'imposer à l'économie nationale un cadre légal et réglementaire que d'inviter doucement les organismes privés à se donner eux-mêmes un statut et à fixer par une entente spontanée les conditions de la production.

Comme Socrate accouchait les esprits par la Maïeutique ainsi le bon Etat, loin de fournir à la Nation la vérité et la loi toutes crues, aiderait les groupements corporatifs à définir leurs besoins et à inventer leurs lois.

Ne voyons-nous pas, du reste, se condenser peu à peu sous nos yeux, au dessous ou en dehors de l'Etat, une législation nouvelle où il a moins de part ?

A l'intérieur de la Nation, la loi du 21 mars 1884 a autorisé une réglementation ouvrière qui fût le propre des organisations syndicales ou inter-syndicales. A l'extérieur les organismes internationaux commencent d'élaborer, en plein accord avec les divers gouvernements, une législation ouvrière ou sociale qui puisse s'appliquer à tous les pays.

Par malheur, ce mince effort de décentralisation se

heurte à toutes les forces vives de l'Etat démocratique que la barbarie socialiste montante pousse à un étatisme aigu, qu'il s'agisse des concessions, de la gestion directe ou du municipalisme.

Cependant, quoique le nouveau régime des Mines et de l'Energie hydraulique marque une étape vers la Nationalisation complète de ces industries et quoique les rapides progrès du Municipalisme aient fait germer un étatisme au petit pied non moins dévorant que le grand, ni le système des concessions, ni le municipalisme, quelques vives critiques que leurs excès méritent, ne doivent être, croyons-nous, englobés dans la même réprobation que l'étatisme proprement dit.

Le système des concessions est une nécessité qu'imposent les conditions particulières dans lesquelles évoluent certaines industries.

Le municipalisme, si voisin en apparence de l'étatisme tout court, en diffère toutefois par quelques traits essentiels ; il n'embrasse pas, en général, des entreprises aussi vastes ni aussi importantes que celles de l'Etat, et plus proche des intéressés, ses avantages ou ses inconvénients sont plus directement sensibles aux contribuables qui peuvent exercer un contrôle assez efficace sur la gestion municipale ; puis les entreprises de cette espèce ressemblent suffisamment à des industries privées : elles peuvent faire faillite et ne sont pas assurées de trouver derrière elles, pour les soutenir en toutes circonstances, les forces et les richesses du gouvernement ; enfin les municipalités dont le rôle purement politique est ou devrait être en fait et en droit très limité, sont placées dans de meilleures conditions que l'Etat pour entreprendre ou diriger une affaire industrielle ou commerciale.

C'est pourquoi nous avons écarté systématiquement tout ce qui se rapporte à la réglementation, aux concessions et au municipalisme. Assurément les critiques ou les analyses que nous ferons, pourront, en bien des cas et sur bien des points, s'appliquer également à toutes les matières, mais nous ne croyons pas qu'elles soient absolument les mêmes dans les trois hypothèses ni qu'elles aboutissent aux mêmes résultats, aux mêmes conclusions.

L'objet propre de cette étude est la gestion industrielle de l'Etat, c'est-à-dire l'Etatisme industriel, qui comprend : — les monopoles fiscaux : tabacs, allumettes, poudres et salpêtres, etc., les services publics à caractère industriel : P. T. T., chemins de fer, etc., les industries d'Etat proprement dites : Arsenaux, manufactures, Office de l'Azote, etc. (1)

Nous n'avons entrepris ni l'inventaire économique, ni le bilan financier de chaque exploitation d'Etat. Ils traînent dans tous les livres et dans toutes les mémoires, et pour intéressants qu'ils soient, les faits qu'ils rapportent ne comportent qu'un enseignement limité.

Que les Tabacs aient produit plus ou moins, que les P. T. T. fonctionnent bien ou mal, cela montre, certes, que la gestion de l'Etat n'est pas irréprochable et que les résultats financiers n'en sont pas très brillants. Mais de combien d'industries privées on en pourrait dire autant ! Prouvera-t-on par là que l'Etat doive s'interdire toute exploitation industrielle ou qu'il coure de ce chef le risque de rompre l'équilibre social et de se détruire soi-même ?

Nous n'avons donc rappelé des faits matériels que l'indispensable, nous bornant à mettre en œuvre ce qui a été déjà dit et bien dit.

Pour notre part, nous avons esquissé une *Histoire idéologique* de l'étatisme industriel, essayant de définir les causes de ce phénomène, d'en marquer l'évolution, d'en tirer les conséquences.

Les événements économiques ne sont réellement intéressants que comme le signe apparent d'un travail souterrain autrement important que ce que nous en voyons à la surface. Bref, dans le monde économique comme dans le monde politique, les idées tiennent la première place et éclairent les faits.

Il a suffi parfois, pour bouleverser l'état social, économique et politique d'un pays, des passades d'un rêveur ou d'un maniaque que le mauvais fonctionnement de ses viscères induisait à la mélancolie ou au paradoxe.

(1) Cf. Annexe I.

De même, pour corriger les pires erreurs, pour débrouiller et apaiser le chaos le plus confus, il n'est besoin que d'une intelligence ordonnatrice qui se traduise en acte.

« De quelle façon tout doit être et de quelle façon tout a été et n'est pas maintenant, de quelle façon tout est ? c'est l'Esprit qui l'a mis en ordre » disait déjà le vieil Anaxagore (1).

(1) ANAXAGORE DE CLAZOMÈNES, fragment 12, Cf. DIELS, « *Die Fragments der Vorsokratiker Griechisch und Deutsch* », (Berlin 1912 2 vol.).

CHAPITRE PREMIER

Evolution historique de l'Étatisme Industriel

*« Felix qui potuit rerum cognoscere causas »
(VIRGILE, Géorgiques, II. 490.)*

L'Etatisme est aussi vieux que l'Etat.

Tout pouvoir, quelque'il soit, fort ou branlant, tyrannique ou populaire, est foncièrement jaloux, autoritaire et méfiant. En secret, il rêve de plier l'activité des individus ou des groupements à des règles étroites qui en limitent l'indépendance et la puissance. Toute force libre lui est comme une ennemie cachée et le vieux songe de l'unité demeure son espoir inavoué. Mais cette unité, qui est au reste le bien suprême auquel doit tendre toute vie individuelle, comme toute vie sociale, l'Etat ne la comprend que sous la forme d'une complète absorption. Transformer une nation en un corps de fonctionnaires quelle tentation pour les hommes politiques et quelle élégante solution de toutes les difficultés du gouvernement !

On ne prend pas garde, il est vrai, que les entraves rompues sur un point renaissent plus nombreuses, plus pressées, plus étouffantes sur mille autres.

§ 1. — *Le vieil Etatisme industriel*

Dès l'apparition des premiers gouvernements réguliers, aux fonctions que les philosophes et les publicistes s'accordent généralement à reconnaître comme inhérentes à la nature même de l'Etat — police intérieure et extérieure, puis justice — nous voyons très vite s'ajouter de nouvelles qui ressemblent étrangement à celles de l'Etat moderne.

En Grèce comme à Rome les pouvoirs publics interviennent minutieusement dans l'activité des particuliers, imposent certains aliments ou certains vêtements, en prohibent d'autres. « Les Romains — dit Plutarque (1) — ne croyaient pas qu'on dût laisser à chacun la liberté de se marier, d'avoir des enfants, de choisir son genre de vie, de faire des festins, enfin de suivre ses désirs ou ses goûts, sans subir une inspection et un jugement préalables ».

A Rhodes et à Byzance la loi va jusqu'à défendre de se raser la barbe (2).

Sans aucune hésitation ni le moindre scrupule les gouvernements se font industriels ou marchands.

A Rome l'Etat (3) possède des mines, des terres et des forêts. Des légions d'esclaves peuplent ses manufactures. C'est aussi le plus gros entrepreneur public qu'on ait jamais connu.

Sous l'Empire les industries d'Etat se multiplient un peu partout jusque dans les provinces les plus reculées : ateliers de monnaie et d'orfèvrerie, fabriques d'armes et de machines, ateliers de tissage, teintureries. *La Noticia Utriusque Imperii* cite huit fabriques rien que pour la Gaule et le Code Théodosien (L.X. 19. 20. 21. 22) énumère les différentes catégories d'esclaves publics, au nombre d'une

(1) CATON L'ANCIEN p. 23.

(2) *Athénée* XIII. — PLUTARQUE : *Cléomène* 9.

(3) Nous ne donnons pas ici au mot « Etat » toute la compréhension qu'il possède aujourd'hui et que la chose n'avait pas autrefois. Nous ne l'employons d'ailleurs, que faute de trouver dans la langue française un terme qui rende, d'une manière plus parfaite le « *Respublica* » latin ou le « Πόλις » grec.

dizaine depuis les Metallarii et les Gynaeciarii jusqu'aux Bastagarii, préposés « aux transports en commun ».

Les Mines, les carrières, les salines faisaient partie, sinon en droit, du moins en fait, des domaines impériaux. Déjà, à cette époque, on appliquait en grand le système de la « Nationalisation » ; il est vrai que, n'étant pas encore industrialisée, elle ne donnait pas de meilleurs résultats qu'aujourd'hui !

En Grèce le pouvoir politique, quoique plus faible qu'à Rome, n'est pas moins envahissant.

Il existait à Milet des manufactures municipales de tissage et de confection ; à Rhodes, à Cnide et à Smyrne la céramique est un monopole d'Etat (1).

Mais c'est encore en Asie et en Afrique que l'Etatisme antique sévit avec le plus de fureur.

Possédant une puissance et des moyens qu'Athènes elle-même au temps de sa plus grande splendeur n'avait jamais connus, Lagides et Séleucides entreprennent de vastes travaux publics ; ils construisent des routes, des ports, des canaux et coordonnent en un faisceau rigide toutes les activités régionales ou locales. Les ateliers royaux sont innombrables, plus importants encore que ceux du clergé, et plusieurs monopoles d'exploitation ou de fabrication leur sont attribués.

En Egypte, d'après Strabon (2), seul l'Etat a le droit d'exploiter les carrières, les mines, les nitrières et les salines ; seul aussi il fait presser l'huile et tisser les étoffes.

Cette constante intervention de l'Etat dans les affaires privées, le pouvoir exorbitant qu'il s'arroge sur les individus, comme l'extrême facilité avec laquelle il s'adonne aux travaux les plus étranges, trouvent leur explication dans l'idée que les anciens se faisaient de la Cité.

Loin que l'Etat fût institué pour la commodité et le bonheur des particuliers, c'étaient les particuliers qui étaient faits pour l'Etat.

Lorsque Platon affirme dans ses *Lois* (VII) : « que les

(1) STRABON XLIV. p. 422. 425.

(2) « LXI. p. 62 et 88 et

« LIII p. 228.

parents ne doivent pas être libres d'envoyer ou de ne pas envoyer leurs enfants chez les maîtres que la Cité a choisis, car les enfants sont moins à leurs parents qu'à la Cité » il ne fait qu'appliquer à l'éducation, l'opinion, communément admise alors et sanctionnée par la Religion, que l'Etat ou la Cité ont tous les droits.

Mais le Christianisme, en prononçant le divorce de la Religion et de la Patrie, et en accordant à l'individu, comme tel, une valeur intrinsèque indépendante de tout rapport familial ou social vint saper cette conception.

*
**

Dans le grand ébranlement qui suivit la chute de l'empire romain et qui ruina pour des siècles, sinon pour toujours, la forte notion de l'Etat élaborée et appliquée par les Anciens, les collectivités religieuses ou marchandes héritèrent des traditions étatiques.

Le pouvoir central, faible ou inexistant, incapable de remplir son rôle de défenseur et de justicier l'abandonne aux particuliers ou aux associations. Celles-ci constituent alors de véritables petits Etats, avec une police et des lois, une justice et des impôts. Leur activité est double : commerciale, industrielle ou religieuse d'une part, autoritaire et gouvernementale de l'autre. Mais comme leurs pouvoirs étaient limités par leur faiblesse, leurs méfaits le furent également ; même on peut affirmer, qu'en général, elles ont bien protégé les individus, assuré la prospérité de nombreuses contrées et sauvé en partie l'œuvre de la civilisation.

Cependant le pouvoir central, ou l'Etat au sens strict du mot, reprit assez rapidement ses prérogatives, en France du moins.

Par un patient labeur, nos premiers Rois ressaisirent les membres de l'autorité souveraine éparpillés aux quatre coins de la société.

En même temps qu'ils raffermirent l'Etat, lui procurant la force matérielle par les troupes et la force morale

par les légistes, ils en réveillaient les vieilles ambitions. A peine restauré, le pouvoir central multiplie les interventions dans la vie commerciale ou privée de la Nation. Dans les interminables querelles qui mettent aux prises les différents corps de métier, c'est le plus souvent la Royauté qui impose son arbitrage soit indirectement par les décisions du Parlement, soit directement par ses Ordonnances.

Lorsqu'en 1279 un conflit eut éclaté entre les drapiers et les teinturiers, les premiers accusant les seconds de tisser clandestinement des étoffes au mépris de toutes les règles et de toutes les coutumes, c'est une ordonnance royale qui vint trancher le débat et fixer à chacune de ces honorables corporations ses attributions propres.

Plus encore que ses devanciers, Saint Louis pousse avant cette sollicitude gouvernementale. En même temps qu'il codifie, sous le nom d'Etablissements, les coutumes de Paris et d'Orléans, il fait réunir par le Prévôt de Paris les statuts des différents métiers afin de couper court, par une législation écrite, aux querelles éternelles des corporations. Ce fut le premier essai d'un Code du travail, et comme d'autres, à peine rédigé, il fut insuffisant.

Mais la Royauté, assez forte pour intervenir sans cesse dans les occupations des artisans et des commerçants, est encore incapable de briser les privilèges des métiers ou de constituer à son profit des monopoles et des industries d'Etat.

Vainement en 1351 elle tenta de dissoudre les corporations et d'introduire la liberté du travail ; vainement plusieurs ordonnances prétendirent limiter les droits exorbitants des métiers ; ni les unes ni les autres des prescriptions royales ne furent jamais strictement observées. On était, d'ailleurs, en pleine guerre de Cent ans et le pouvoir royal, affaibli au dehors comme au dedans, n'exerçait plus qu'un rayonnement médiocre. Les privilèges des corporations subsistèrent presque en entier et même sous Charles VII et sous Louis XI ils furent accrus ou renforcés par diverses ordonnances.

Il faut attendre le XVI^e siècle pour percevoir les pre-

miers symptômes d'un véritable étatismisme industriel.

Jusque là, la Royauté intervient constamment dans la vie économique du pays, encourage les industries nouvelles par des subventions ou des exemptions d'impôts, multiplie les barrières douanières afin de protéger les entreprises naissantes, établit des foires et des marchés mais on ne peut guère signaler un seul et véritable essai d'industrie étatique sauf peut-être la frappe des monnaies et le monopole de la Gabelle (1). Encore la frappe des monnaies, selon une opinion couramment admise aujourd'hui, est-elle plutôt un attribut de la souveraineté qu'une fonction industrielle.

Cependant, dès la plus haute antiquité, la Monarchie française possédait un vaste domaine privé, qu'elle exploitait comme tout autre propriétaire foncier, et dont elle tirait les ressources indispensables à sa politique.

Même après la création des premiers impôts, ces revenus furent constamment confondus avec les autres ressources budgétaires. Mais si importantes que fussent les exploitations agricoles ou industrielles des premiers princes, on ne peut pas leur attribuer un caractère nettement étatique. Nos rois, on le sait, étaient à l'origine de gros féodaux qui vivaient comme tels du produit de leurs terres. Lorsque l'accroissement de leurs pouvoirs et l'extension de la machine gouvernementale comme les guerres qu'ils entreprenaient ou subissaient eurent rendu ces ressources insuffisantes, ils recoururent à l'impôt et à d'autres expédients aussi.

Ce fut le besoin d'argent qui multiplia, presque autant que le souci d'une bonne police, les interventions de

(1) Philippe le Bel enleva aux seigneurs et aux évêques le droit de battre monnaie, mais le nouveau monopole fut immédiatement mis à bail au profit des maîtres ou fermiers de Monnaies.

Il ne devait être entièrement repris par l'Etat et mis en régie qu'en 1677. (Lettres patentes du 16 octobre). C. J. BECQUET, p. 510.

Quant à la Gabelle qui n'était à l'origine qu'un impôt sur le sel, elle ne fut transformée en monopole que par les ordonnances de 1341, 1343 (pour les pays de langue d'oïl) et 1363 pour les pays de langue d'oc.

l'Etat dans le mécanisme des corporations, de l'industrie et du commerce.

Au XVI^e siècle, Charles IX crée le monopole de la fabrication des poudres et Henri III celui du transport des correspondances qui fut affermé sous forme d'office.

C'est d'ailleurs par le moyen des offices, vendus très cher à des particuliers, que la royauté substitue de plus en plus sa volonté au libre choix des artisans.

A la fin du siècle, elle fait un pas de plus et se met à la tête du grand mouvement de rénovation industrielle et commerciale que la découverte des Amériques avait suscité dans toute l'Europe.

L'idée se répand alors, fraîche et neuve, que la prospérité industrielle ou commerciale d'une nation dépend éminemment des interventions gouvernementales.

Cette doctrine devait sourire à un pouvoir aussi fier de son autorité que la Monarchie française, et aussi soucieux d'argent.

Epousant résolument les théories nouvelles, Henri IV, malgré la résistance têtue de Sully, imagine d'acclimater en France certaines industries étrangères, comme celle de la soie.

En 1602, il établit des magnaneries aux Tuileries et au Château de Madrid ; en 1605, à Fontainebleau et à Paris. En même temps il confie à l'italien Balbani la direction d'ateliers royaux destinés au dévidage de la soie.

Tels furent sous l'Ancienne Monarchie, les premiers pas de l'Etatisme industriel.

D'autres tentatives suivirent.

En 1604, la compagnie des Indes est fondée ; il est vrai qu'elle dura peu. En 1605, une ordonnance du mois d'août crée une manufacture de draps et de toiles d'or ou d'argent à la façon d'Italie.

A l'instigation personnelle du Roi de grandes fabriques surgissent sur tous les points du royaume ; de cette époque datent la Savonnerie et les premiers Gobelins.

L'industrialisme était né et Colbert, sur ce point, ne fera que reprendre, d'une manière plus systématique, la politique d'Henri IV.

En général, au XVII^e siècle, la Royauté n'exploite pas directement des fondations ; elle se contente de soutenir de son autorité et aussi de son argent les industriels auxquels elle confie les nouvelles manufactures.

Nous avons connu, durant la grande guerre, une situation analogue. L'Etat qui avait besoin de canons et de munitions encourageait, quelquefois pécuniairement, la création d'usines de guerre et consentait des avances aux industriels qui s'engageaient à équiper immédiatement des ateliers nouveaux.

Sous Colbert, l'intervention de l'Etat dans la vie industrielle et commerciale du pays prend une double forme. Tout d'abord, par souci de bonne police et afin d'assurer une production industrielle de bon aloi, on multiplie les règlements : ordonnance de 1669 qui constitue un véritable code de la draperie ; instruction générale de mars 1671. Puis on fonde des Manufactures et des Compagnies de Commerce. Les Gobelins sont restaurés sous le nom de Manufacture royale des Meubles de la Couronne ; dirigé par des fonctionnaires royaux, l'établissement ne travaillait que pour le Roi, mais il exerça une heureuse influence sur toute l'industrie française en lui présentant comme modèles des objets pleins de finesse et de goût. Par contre il coûta extrêmement cher à l'Etat et l'on estime (1) que de 1661 à 1710 le Trésor déboursa pour les Gobelins et la Savonnerie réunies une somme de 3.945.603 livres.

Pas plus autrefois qu'aujourd'hui les industries d'Etat, quels que soient par ailleurs les bons résultats obtenus, ne sont une excellente affaire pour les Finances publiques !

Si l'on fonda à Saint Etienne une manufacture royale d'armes sur le même style que les Gobelins, la plupart des autres établissements créés à cette époque — Aubusson, Beauvais, Saint-Gobain, Bourges, Reims — ne furent pas dirigés par des fonctionnaires mais par de simples particuliers protégés par la Royauté. « Le titre de manufacture royale était une sorte de palladium qui mettait l'industrie à l'abri des saisies, des procès et des attaques de tout

(1) CLÉMENT, *Histoire de Colbert* p. 226.

genre. La manufacture royale ne relevait ni des jurés ni des syndics ; elle relevait directement de la royauté qui la soutenait de son argent, de ses faveurs et de ses édits (1) ». Cependant, même dirigées par des particuliers, ces industries nouvelles, trop souvent factices ou mal administrées, coûtaient cher aux finances du Roi. Mais, tout compte fait, l'argent dépensé ne fut pas vainement gaspillé et, grâce à Colbert, la grande industrie prit racine en France et, avec le temps, y prospéra.

Il en fut de même pour le commerce maritime. Les grandes compagnies exotiques — Compagnie des Indes orientales, Compagnie du Nord — se soutinrent péniblement même avec l'appui du Trésor ; elles eurent cependant l'avantage de faire connaître le pavillon français sur toutes les mers et de jeter les bases d'un magnifique empire colonial.

Jusque dans la seconde moitié du règne de Louis XIV, la Royauté se borna donc à encourager l'industrie et le commerce soit en aidant les particuliers et en les protégeant contre l'hostilité et la tyrannie des corporations, soit en créant et dirigeant elle-même divers établissements modèles.

Mais, bientôt, les lourdes dépenses des guerres et des constructions royales, le désordre croissant des finances, le poids des pensions et des faveurs, en augmentant sans cesse les besoins du fisc firent recourir à de nouveaux expédients.

On chercha à battre monnaie par tous les moyens, on multiplia les offices, on créa, contre argent comptant, des monopoles en faveur des particuliers ; on en établit au profit de l'Etat qui, impuissant à les exploiter lui-même avec fruit, les rétrocéda à des fermiers.

Ainsi, sous l'aiguillon de la dure nécessité, la Royauté s'engage dans des expériences de plus en plus étatiques.

Dès 1640, elle avait créé une Imprimerie Nationale à laquelle elle s'était efforcée d'attribuer, par des moyens

(1) LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières en France* II p. 216.

détournés, un monopole de fait ; mais l'hostilité des corps de métiers fit échouer le projet.

En 1674, une déclaration royale érige en monopole et en ferme la fabrication et le commerce du Tabac. Un moment aboli, le monopole fut repris et renforcé en 1721.

Propriétaire de la plupart des grandes forêts du royaume, le Roi chercha aussi à monopoliser le commerce des bois.

Ce mouvement d'étatisation se poursuit sans interruption jusque vers 1730 et l'Etat, toujours à court d'argent, se prête aux combinaisons commerciales, industrielles et même financières les plus étranges et les plus aléatoires.

Cependant, après la tentative malheureuse de Law et l'échec des grandes compagnies de commerce, comme il sort très éprouvé de ces diverses aventures, il se montre quelque temps plus prudent et plus réservé, mais bientôt il se remet à édicter de nouveaux règlements et à créer de nouveaux offices ou de nouveaux monopoles privés.

A la fin du siècle, la terre de France en est comme hérissee et étouffée. Règlements des corporations et règlements de l'Etat, monopoles des particuliers et monopoles fiscaux, l'industrie et le commerce ploient sous cet écrasant fardeau. L'air ne circule plus dans la vieille demeure de la Monarchie.

Alors les plaintes et les critiques partent en fusées du camp des philosophes et des physiocrates. Une vive réaction s'organise contre tous les monopoles, ceux des corporations comme ceux de l'Etat, auxquels on oppose le système tout neuf de la libre concurrence... « Il est de la plus grande importance — dit Mercier Larivière dans son *Ordre essentiel des Sociétés* (p. 395) — de ne gêner en rien le manufacturage des matières premières, de faire jouir d'une telle franchise, d'une telle liberté la profession de manufacturier que personne de ceux qui pourraient l'exercer n'en soit exclu ».

Ces idées de liberté et d'individualisme triomphèrent avec la Révolution.

Un à un, tous les monopoles, ceux des particuliers et ceux de l'Etat furent abolis par la Constituante. Le « laissez faire, laissez passer » que tant de ses membres avaient sucé dans les livres du siècle, fut appliqué avec une logique de sauvages. En vain Mirabeau, Necker, Dupont de Nemours et quelques autres sages, qui tout libéraux qu'ils étaient, ne manquaient pas d'esprit pratique, intervinrent-ils pour sauver certains impôts et certains monopoles, comme celui du tabac. « Vous ne hasarderez pas — disait Necker — sans les réflexions les plus mûres, les revenus importants que procure la ferme des tabacs, qu'on range avec raison dans la classe des *habiles inventions fiscales*, revenus encore susceptibles d'augmentation par la perception de la régie ».

Rien n'y fit ; ni les avis les plus sensés ni la pénurie du Trésor ; ceux qui avaient déchaîné le mouvement destructeur s'efforcèrent mais en vain d'en arrêter le cours. Comme toujours, en pareil cas, la Révolution triomphante emporta les hommes qui, après en avoir excité la fureur, prétendaient lui fixer des limites et lui imposer des lisières.

Il est curieux de noter que les arguments qui ont été employés par une certaine presse et par des députés contre la liberté et en faveur du monopole des Tabacs furent, sous la Révolution, dressés contre le monopole et pour la liberté !

« C'est à cette infernale satrapie — dit l'illustre Julien Souhait à l'Assemblée Constituante — qu'on veut nous conduire encore... Le Gouvernement anglais sait qu'un des plus puissants ressorts de la Révolution fut l'abolition des fermes et des impôts sur le sel et le tabac ; il ne cesse d'intriguer et de pousser des hommes pour briser ces ressorts et rétablir ces impôts ; il y a quelque temps qu'on offrit au ministre des finances plusieurs millions s'il pouvait obtenir celui du sel...

« Laisser le commerce libre est de l'essence des républiques ; la république qui tolère les monopoles périra tôt ou tard. Veut-on creuser un nouvel abîme et ajouter des escadres de flibustiers aux caravanes de voleurs qui inondent encore le territoire de la république ? ».

Par une étrange ironie du destin, nous retrouvons, aujourd'hui, à peu de chose près, les mêmes expressions, les mêmes paroles sur les lèvres des monopolistes. Il semble que l'esprit humain ne soit guère fertile en nouveautés et que, tournant en rond dans un petit cercle d'idées, il agite sans cesse, au gré des passions de l'heure présente, pour le oui ou pour le non, les mêmes ombres de raison.

Malgré les efforts du groupe étroit des réalistes, un décret de février 1791 supprima comme les autres, le monopole du Tabac, rendit la liberté à la culture et au commerce de ce produit ; toutefois, par un semblant de concession aux partisans du monopole, il institua une régie nationale chargée de faire concurrence aux sociétés privées.

Cette régie produisit peu, vendit moins encore et les recettes de l'Etat baissèrent.

Mais l'ère de la liberté absolue ne dura pas longtemps (1). La pénurie du Trésor aidant, on tenta, petit à

(1) Il ne serait peut-être pas tout à fait exact de présenter l'époque révolutionnaire comme une période de complète « désétatisation ». Si, dans les premiers temps, le triomphe des théories libérales et physiocratiques entraîne la suppression des monopoles et des contraintes légales, la logique révolutionnaire et les difficultés intérieures comme le mouvement communiste de 93 (mis en lumière par M. GAXOTTE, d'après les travaux de M. MATHIEZ) conduisent l'Etat à intervenir de nouveau dans l'activité économique de la Nation, à réquisitionner les denrées, à fixer un prix maximum et enfin à assurer lui-même certaines entreprises industrielles par exemple l'atelier du camp des fédérés : « Les Travaux, dit M. MARION (*Histoire financière de la France* T. III. Ch. I. p. 2) furent d'abord faits par des travailleurs volontaires et il y en eut bon nombre pendant la grande fièvre patriotique des mois d'août et de septembre; puis ce beau zèle s'étant un peu refroidi, il fallut recourir à la main-d'œuvre payée : et on y recourut si bien, ou plutôt si mal, que le camp devint un véritable atelier national où l'appât d'une paye de 42 sous par jour attira, à la suite

petit, de reprendre subrepticement un à un, tous les monopoles et tous les impôts de l'Ancien Régime. Avec l'Empire, sous un gouvernement autoritaire et centralisé la réaction étatique se fit plus ouverte et plus forte.

Après les impôts indirects, le monopole du Tabac fut rétabli en 1810.

Mais aucune idée d'ensemble, aucun principe théorique ne présidait à ce retour offensif de l'étatisme. Si l'on créait des monopoles, c'est qu'on avait besoin d'argent ou que le pouvoir central, jaloux de son autorité, entendait limiter la puissance et l'indépendance des particuliers.

Cependant le camp adverse, fort de ses théories et de son prestige, mena bientôt une lutte acharnée contre tout semblant d'Etatisme, intervention ou monopole. Les critiques contenues ou étouffées sous l'Empire, reprirent de plus belle à la Restauration et celle-ci ne sauva le monopole des Tabacs que pour un an. Il est vrai que le privilège de l'Etat a été depuis lors constamment renouvelé.

de chômeurs véritables, des ouvriers déserteurs de leurs ateliers, des provinciaux, des fédérés, des femmes déguisées en hommes, etc. etc. Dans cette foule, aucune discipline, aucun travail, des malversations et des gaspillages effrayants. Le scandale prit de telles proportions que la section des Quinze-Vingt, une des plus ardemment révolutionnaires, ayant elle-même fait entendre des plaintes, la Convention vota, le 26 septembre la substitution de la paye à la tâche à la paye à la journée et, dans les cas où par exception le paiement à la journée serait maintenu, la fixation du prix à 35 sous pour les hommes forts, 25 pour les faibles. Aussitôt une vive agitation se manifesta. Le 2 octobre une bande de soi-disant travailleurs vint présenter à la Convention une pétition fort insolente ».

En réalité, la belle période du libéralisme économique date de la Restauration.

On connaît aussi le jugement de TAINÉ sur le Régime Jacobin : « Mauvais chef de famille, mauvais industriel, agriculteur et commerçant, mauvais distributeur du travail et des subsistances, mauvais régulateur de la production, des échanges et des consommations, médiocre administrateur de la province et de la commune, philanthrope sans discernement, directeur incompetent des beaux-arts, de la science de l'enseignement et des cultes ».

*
**

Ce bref aperçu historique montre clairement comment l'étatisme, même économique, a fleuri dans tous les temps et sous tous les climats et qu'il serait inexact d'y voir un phénomène essentiellement moderne.

Chemin faisant, nous avons noté rapidement pour chaque période, quelles idées, quelles tendances pointaient sous l'étatisme du temps. Dans l'Antiquité, le pouvoir absolu de la Cité et l'enfance de l'industrie et du commerce expliquent et justifient en partie l'ingérence des gouvernements. Sous l'ancienne Monarchie, les besoins du fisc, la centralisation administrative, le souci policier et, plus tard, au XVII^e siècle, les tendances mercantilistes poussent l'Etat à de nombreuses expériences industrielles ou commerciales.

Au demeurant, rien, là-dessous, qui ressemblât à un parti-pris ou à une idée préconçue. Il était réservé à notre temps de connaître une forme nouvelle de l'Etatisme, doctrinaire et absolue, pareille à une maladie cérébrale.

§ 2. — *Causes lointaines et prochaines de l'Etatisme industriel moderne.*

S'il est juste d'observer que vers le milieu du XIX^e siècle les abus de la liberté économique et de la libre concurrence, comme l'effroyable servitude que la grande industrie faisait peser sur la classe ouvrière, rendaient indispensable l'intervention de l'Etat et si de très bons esprits, dégagés de toute mystique sociale, en concevaient parfaitement l'utilité, il n'en est pas moins vrai que la réaction étatique dont la courbe s'accroît depuis 1848, trouve sa source principale dans les théories socialistes et l'on pourrait dresser une table de concordance entre le succès des unes et le développement de l'autre.

Du moment, en effet, qu'on admet que l'économie privée ou capitaliste est incapable d'assurer le bonheur des

individus ni la stabilité des sociétés et que, comme une roue fatale, elle transforme la masse des hommes en salariés et en esclaves, pour le seul profit d'une mince couche de nouveaux féodaux, il est évident que l'Etatisme apparaît comme une puissante machine de guerre qui limitera d'abord les prétentions et les méfaits du capitalisme et qui le délogera ensuite de ses plus fortes positions.

Il est peu probable que le socialisme fût parvenu à imposer ses expériences étatiques s'il n'eût rencontré une alliée naturelle dans la démocratie. Au fur et à mesure que celle-ci imprégnait de son esprit et de ses mœurs les gouvernants et les gouvernés, elle créait par là-même un ensemble de conditions politiques et sociales favorables aux ingérences économiques de l'Etat. La nécessité de grouper une clientèle de plus en plus nombreuse, qui pût soutenir les cadres des partis politiques, comme la pression même des masses populaires, avides de satisfactions immédiates, précipitaient un mouvement auquel la démocratie, portée sur les eaux du socialisme, tendait déjà par son propre poids. Dans le camp opposé, la résistance, mal ajustée et mal dirigée, mollissait.

Elle était fortement compromise et discréditée par l'obstination barbare des doctrinaires du libéralisme économique. Quelles que fussent les mesures proposées, sans consentir au départ nécessaire entre les ingérences nettement étatiques et les interventions que l'Etat, gardien né de l'ordre social, peut et doit pratiquer, ils s'opposaient à toute réglementation économique. Qu'on songe aux résistances passionnées que des mesures qui nous apparaissent aujourd'hui toutes simples et légitimes, comme la réglementation du travail des femmes et des enfants ou les lois sur l'hygiène des ateliers, ont provoquées vers le milieu du XIX^e siècle !

Et comme il n'existait plus depuis la loi Le Chapelier aucun organisme corporatif qui pût légalement organiser, par des accords entre producteurs et ouvriers, la vie économique de la Nation, régler les conditions du travail ou remédier aux dangers de la concurrence effrénée, l'ou-

vrier fût demeuré, sans l'ingérence de l'Etat, seul et nu en face du chef d'entreprise, théoriquement son égal, pratiquement son esclave. Quelle dérision !

L'optimisme béat du libéralisme préparait ainsi directement la réaction socialiste.

A la faveur des sentiments humanitaires de plus en plus puissants sur les foules et sur les dirigeants, gr aussi à l'absence de tout organe, intermédiaire entre l'individu et l'Etat, le socialisme n'eut pas de peine à imposer quelques-unes de ses réformes et à imprégner de ses théories la démocratie tout entière.

Désormais l'étatisme, soit qu'il se présente sous la forme adoucie des ingérences législatives ou administratives, soit qu'il prenne la forme parfaite du monopole public ne traduira plus simplement comme autrefois les soucis fiscaux ou les jalousies autoritaires du Pouvoir central, mais il sera surtout le signe visible d'un bouleversement social latent et comme l'aube des théories révolutionnaires.

Selon la juste expression du comte de Fels « les monopoles ont amorcé l'entreprise collectiviste et communiste d'intégrer la Nation dans l'Etat ».



Dès 1848, les socialistes qui avaient pris la tête de la Révolution triomphante obtiennent que le Pouvoir se livre à diverses expériences étatiques, comme les Ateliers nationaux et jettent en même temps les bases de cette vaste législation sociale et ouvrière qui ne devait triompher que de nos jours. Les modérés de l'Assemblée y consentirent, tout d'abord, avec d'autant plus de facilité que la profonde misère de la classe ouvrière imposait des mesures de protection et de défense.

Mais les journées de juin et la sévère répression de Cavaignac arrêterent net les premiers essais de socialisme et éloignèrent à tout jamais la classe ouvrière de la classe bourgeoise.

Bientôt le vieux socialisme français allait céder le pas au Marxisme, plus dur, plus rigide, plus prétentieux et qui devait assez vite regarder l'Etatisme comme un excellent outil pour abattre le capitalisme et modifier, dans un sens collectiviste, l'organisation de la production. A la vérité, il est assez étrange que les Marxistes aient songé à grossir la puissance de l'Etat, eux qui professent en doctrine pure, un parfait mépris pour cet instrument d'oppression, encombrant et inutile (1) et dont un de leurs augures — Engels — prédisait l'inévitable disparition (2).

« A un certain degré du développement économique qui était nécessairement lié à la scission de la société en classes, cette scission fit de l'Etat une nécessité. Nous nous rapprochons à grands pas d'un degré de développement de la production où, non seulement, l'existence de ces classes a cessé d'être une nécessité, mais où elle devient un obstacle positif à la production. Ces classes disparaîtront aussi fatalement qu'elles ont surgi — *Et avec elles s'écroulera inévitablement l'Etat.* La Société qui organisera la production sur les bases d'une association libre et égalitaire des producteurs transportera la machine de l'Etat là où sera dès lors sa place : dans le musée des antiquités. »

On concevrait mal dès lors les égards que les socialistes témoignent à l'étatisme dans tous les pays s'il ne fallait voir, dans cette apparente contradiction, une espèce de machiavélisme politique ; la bourgeoisie étant invitée à préparer elle-même la corde qui servirait à la pendre !

Ainsi pointé, l'effort socialiste devait toujours porter sur la ligne de moindre résistance. On chercha, tout d'abord, à développer les régies municipales plus conformes à la saine doctrine marxiste, moins rudes à conquérir parce qu'elles répondent à des besoins certains et que, moins étendues et moins visibles, elles ne risquent pas

(1) Très rapidement, d'ailleurs, le socialisme a tourné en Allemagne à l'apologie de l'Etat peut-être sous l'influence de Hegel.

(2) Origines de la Société. Trad. franç. p. 281.

d'éveiller aussitôt les méfiances et les susceptibilités d'un capitalisme toujours aux aguets.

En 1900, le Congrès socialiste adoptait nettement cette tactique et n'en cachait point les raisons :

« Il est du devoir de tous les socialistes de faire reconnaître, dans toutes les réformes municipales, l'importance qui s'attache à elles en tant qu'embryons de l'Etat collectiviste et de s'efforcer de municipaliser les services publics tels que les transports urbains, l'éducation, les boulangeries, la force motrice, les travaux publics, la police etc... »

Parallèlement à ce collectivisme par le bas, on tenta d'introduire le collectivisme par la tête.

Les propositions de monopoles d'Etat se succèdent sans interruption, préparées par les socialistes dans leurs congrès et leurs assemblées, déposées et défendues à la Chambre par les élus du Parti.

En 1911, à Saint Quentin, le Congrès Socialiste adopte deux résolutions où se mêlent les deux ordres de préoccupations : l'une préconisant le rachat des chemins de fer par l'Etat, l'autre en faveur des régies municipales. (1)

Mais cette politique trouva des critiques au sein même du socialisme.

Il apparut à quelques-uns qu'il était contraire à la véritable doctrine marxiste et dangereux pour l'avenir du socialisme de renforcer ainsi les attributs de l'Etat.

« C'est un mauvais système — dit Gabriel Deville (2) — pour détruire quelque chose que de commencer par le fortifier. Et ce serait augmenter la résistance de l'Etat que de favoriser l'accaparement par lui des moyens de production, c'est-à-dire de domination ».

Malgré ces résistances intérieures, le socialisme a continué de pousser de toutes ses forces au développement de l'Etatisme. Assez tôt, cependant, il s'est aperçu qu'à

(1) Le texte de la seconde résolution porte que : « Les socialistes peuvent par leur action municipale, en accroissant les garanties de bien-être et de liberté et les moyens de lutte du prolétariat, ajouter à la force de revendication et de combat contre le capitalisme et l'Etat bourgeois ».

(2) *Aperçu sur le socialisme scientifique*, p. 16-17.

favoriser ouvertement des expériences qui souvent tournaient mal, il risquait de compromettre son propre prestige et de ternir la pureté de sa doctrine. On l'a vu alors entrer à son tour dans la danse des critiques, présenter de nouvelles formules et soutenir de nouveaux systèmes, quoiqu'à l'occasion il ne fit point faute de défendre énergiquement, contre toute menace d'aliénation, les exploitations ou les monopoles existants.

Il courait ainsi la double chance de maintenir un état de fait qui contribuât fortement à préparer l'organisation collectiviste de l'avenir et, en même temps, par ses critiques, par ses projets de réforme, d'esquiver toute responsabilité dans l'insuccès des entreprises d'Etat.

La guerre acheva de mettre en déroute la vieille politique étatique et les expériences malheureuses tentées par la Social-Démocratie en Autriche et en Allemagne aggravèrent encore la sévérité de la leçon.

Partout, une violente réaction se manifesta contre les exploitations publiques qui, dans les difficultés financières de l'après-guerre, loin de contribuer à la restauration des finances avariées en retardaient encore l'assainissement. Si donc le socialisme entendait sauver son prestige, il était urgent qu'il répudiât franchement le vieil et impuissant étatisme et qu'il y substituât une formule plus propre à satisfaire les nécessités industrielles et commerciales et plus proche aussi du collectivisme idéal.

Le mouvement partit de la C. G. T...

L'armistice était à peine signé, qu'elle fondait le Conseil économique du travail et proposait hardiment au gouvernement d'associer ses efforts aux siens pour relever la situation économique du pays et en établir les nouvelles constructions sur de nouveaux fondements.

Cette offre de collaboration fut repoussée et l'agitation révolutionnaire de 1920-1921, étouffée sous une vigoureuse répression, ôta à la C. G. T. tout espoir d'entente cordiale avec la bourgeoisie.

Elle se tourna alors vers un travail d'étude et de préparation et le système qu'elle mit sur pied est demeuré dans ses grandes lignes la charte économique de la classe ouvrière et le type d'organisation sociale que les députés du Parti socialiste ont défendu constamment au Parlement et qu'ils se sont efforcés de faire passer, bribe à bribe, dans la législation officielle.



Sans aucun doute, l'influence socialiste n'est pas la seule qui se soit exercée en France sur le développement de l'Etatisme industriel.

D'autres causes ont agi en même temps : les nécessités de la Défense nationale, le souci policier ; mais nous n'y rangerons pas le socialisme d'Etat dont la véritable patrie est l'Allemagne, le père spirituel Wagner et le bras séculier le prince de Bismarck, et qui n'a jamais eu en France un très vif rayonnement ; nous n'accorderons pas non plus au souci fiscal la même importance que M. Gide. Ni dans les propositions ou les projets de monopoles, ni dans la gestion industrielle de l'Etat, ni dans la réalité des faits, ce soin n'apparaît avec l'évidence qu'on croît.

Quoique les très vieux monopoles, celui du tabac en particulier, continuent d'être gérés fiscalement, les nouvelles exploitations, chemins de fer, P. T. T. apparaissent beaucoup plus comme des services publics et des instruments de transformation économique et sociale que comme des entreprises lucratives. En réalité, par une pente naturelle à la Démocratie et au régime parlementaire les industries d'Etat deviennent pour les politiciens un moyen de pression électorale et pour les masses populaires une légitime prébende et comme le gage mystérieux d'un progrès indéfini.

C'est dans ce phénomène de psychologie politique qu'il faut rechercher la raison de l'extrême facilité avec laquelle le socialisme a pu faire adopter quelques unes

de ses propositions par des hommes ou par des partis qui répugnaient ouvertement au collectivisme pur.

Le socialisme et la démocratie, l'un épaulant l'autre, se sont trouvés tout naturellement associés pour étendre les attributions de l'Etat.

A la vérité les racines de cet accord plongent plus avant qu'on ne le dit communément car l'un et l'autre tendent à diminuer les fonctions politiques de l'Etat pour en accroître démesurément le rôle économique et social.



Si telle a été la part du socialisme dans le développement de l'Etatisme en France, il faut reconnaître qu'à l'étranger de tout autres raisons ont souvent contribué au même phénomène.

En Russie, avant la Révolution de 1917, le Tsarisme, par souci fiscal ou policier, avait lourdement grevé les fonctions de l'Etat et les entreprises ou les monopoles publics s'y épanouissaient avec autant de vigueur que sur une terre socialiste.

En Allemagne où le socialisme d'Etat était apparu à des politiques avisés comme une excellente réplique du socialisme tout court, les exploitations publiques étaient innombrables et, de tous les pays européens, c'était à coup sûr, le plus fortement étatisé. Quoique le socialisme n'ait pas été étranger à ce mouvement, il semble toutefois que la cause en soit plus lointaine et plus profonde.

Vieux rêve hégélien de l'absolu transporté jusque dans le domaine de l'Etat ! Goût secret de race pour une rude discipline sociale !

Fragilité d'une unité politique fraîchement éclos et que le pouvoir devait surveiller jalousement en intervenant sur tous les points du territoire et dans toutes les branches de l'activité nationale, sous peine d'une prompt dissolution sociale.

Mais c'est surtout après la guerre et dans les pays du

Midi de l'Europe qu'une autre forme de l'Etatisme, vieille et nouvelle à la fois, est apparue.

Là, plus d'influence socialiste ou si transposée, si déformée qu'elle en est méconnaissable, mais un retour vers le passé le plus lointain, une résurrection de l'Etat antique, puissance quasi-divine à laquelle les individus sont dévoués dans leur personne et dans leurs biens. L'idée nationale l'emportant sur toute autre considération, les dictatures italienne et espagnole ont accompli des réformes que l'on avait cru jusqu'à ce jour le propre des doctrines socialistes (1).

Ce n'est d'ailleurs pas sans une certaine inquiétude, qu'un esprit aussi fortement autoritaire que Charles Maurras a vu s'engager dans l'étatisme économique des gouvernements pour lesquels il ne se défendait pas d'une pointe parfois ironique de sympathie.

Substituant à l'ordre naturel qui naît de l'accord intéressé des particuliers sous la surveillance de l'Etat, un ordre purement formel imposé de haut par le pouvoir central, ces gouvernements courent le risque d'étouffer, un jour, le libre jeu des initiatives privées sous une lourde carapace administrative, durcie et figée par le temps.

Bien que l'intention première de cet étatisme nouveau ait été de renforcer le pouvoir politique et d'imposer à la nation entière une stricte discipline sociale, au lieu d'y introduire simplement comme fait le socialisme un bouleversement des valeurs sociales, il aboutit, cependant, comme l'autre, comme l'Etatisme à forme socialiste, à pétrifier l'économie nationale autour des organes de la collectivité.

Si différentes qu'en soient les idées-mères ces deux formes d'Etatisme prennent un air de parenté indéniable par les effets et les conséquences qu'elles entraînent.

(1) Un décret tout récent vient de « nationaliser » les mines dans l'Espagne entière.



Hors les pays où la notion d'autorité, acquérant une virulence extrême, a conduit le pouvoir central à usurper de nouvelles fonctions économiques, c'est au socialisme et à la démocratie, sa sœur, qu'il convient d'attribuer le développement de l'Etatisme.

Là où le premier est sans force, le second n'y apparaît qu'à l'état sporadique ; partout, au contraire, où il fleurit l'autre se gonfle de sève et de vigueur. Nulle part ce synchronisme ne se présente avec plus de clarté et d'évidence qu'en Angleterre et aux Etats-Unis.

Tandis qu'en Amérique, où le socialisme ne possède presque aucune influence politique et ne mord même pas sur les masses ouvrières, les fonctions industrielles et économiques de l'Etat sont réduites à leur plus mince expression, en Angleterre où le socialisme a fait des progrès considérables depuis une vingtaine d'années, on constate une extension parallèle des attributions de l'Etat et des municipalités.

Comme en France, les écoles démocratiques ont été les meilleures pourvoyeuses de ce mouvement, tant il est vrai que la démocratie verse inéluctablement dans le socialisme.

« Il s'est produit en Angleterre depuis 30 ans, disait, il y a quelques années, M. Léon Say (1), un mouvement très marqué dans le sens de la centralisation et du développement des attributions de l'Etat et, chose très étrange, c'est l'Ecole de Manchester qui en est en partie responsable. Cobden qui a fondé l'Ecole de Manchester était un disciple d'Adam Smith, il en professait les doctrines les plus libérales et c'est cependant l'école qu'il a fondée qui semble aujourd'hui le plus pousser à l'intervention de l'Etat dans les affaires qui autrefois étaient laissées à l'initiative privée.

« La raison en est moins difficile à discerner qu'on ne pourrait le croire au premier abord. Cobden a plutôt fondé une *Ecole démocratique* qu'une école économique. Il

(1) *Le Socialisme d'Etat*, p. 35.

était, avant tout, un grand démocrate, un agitateur. »

Etatisme, Démocratie, Socialisme il semble donc, si nous écartons des expériences trop récentes et trop neuves pour qu'on en juge toute l'ampleur et la portée, que ces trois termes aujourd'hui s'associent et s'appellent les uns les autres.

Quelles qu'aient été à l'origine et en doctrine pure, les répugnances du socialisme et même de la démocratie pour les ingérences économiques et industrielles de l'Etat, ce temps est passé. Ni l'expérience des démocraties européennes à tendances socialistes ni celle de la Russie bolcheviste où l'application du Marxisme intégral a été suspendu et remplacée par un étatisme effréné, (1) ne permettent de concevoir le moindre doute sur les causes réelles et profondes de l'Etatisme moderne.

Enfant adoptif du socialisme, il apparaît, aujourd'hui, partout où le vieux rêve d'une dépossession brutale et d'une révolution sanglante est déchu de son prestige, comme le plus habile instrument politique qui, sans secousses sanglantes et sans douleurs, arrachera à une bourgeoisie anesthésiée le commandement économique de la Nation.

§ 3. — *La politique d'étatisme industriel en France,*
depuis 1870.

Quelle que part que le socialisme puisse revendiquer dans les expériences économiques de l'Etat français, si profonde qu'ait été son influence sur les différents partis démocratiques, tant s'en faut cependant qu'il ait toujours obtenu les résultats qu'il poursuivait ou qu'on redoutait.

Des nombreuses réformes qu'il suggérait, très peu ont été accomplies et, quand elles ont été tentées, ce fut le plus

(1) Monopolisation du commerce extérieur.

souvent sous le couvert de quelque bonne raison fiscale ou politique.

Les partis qui ont tenu le plus constamment le pouvoir en France, radicaux et radicaux socialistes et dont la mission essentielle a été d'exécuter une grande partie du programme socialiste, n'ont poursuivi cette œuvre qu'avec une extrême prudence, en faisant subir aux idées socialistes les dégradations successives commandées par la résistance de l'opinion publique ou par cette terrible « révolte des faits » dont parle Charles Maurras.

Au collectivisme pur que les socialistes entendaient amorcer par le développement des exploitations et des monopoles de l'Etat, ils ont substitué un collectivisme mitigé ou larvé, dont la pointe devrait être uniquement tournée contre la grande propriété capitaliste.

« Un grand nombre de radicaux dont je suis, — disait M. Goblet au Congrès du parti républicain radical et radical socialiste en 1901 — ajoutent à leur titre celui de socialistes et, tout en repoussant formellement le collectivisme qui est la négation de la propriété individuelle, n'en sont pas moins des adversaires résolus des monopoles capitalistes. »

C'est sur ce compromis que l'accord s'est fait.



A la veille de la guerre de 1870, l'Etat français était déjà en possession d'un nombre imposant de monopoles et d'exploitations industrielles : Tabacs, Postes et Télégraphes, Imprimerie Nationale, Arsenaux, Poudres et Salpêtres, Monnaie, etc. qui, tous, dataient d'époques où le souci fiscal et policier était la cause principale, sinon unique, de l'étatisme.

En 1872, devant les difficultés financières, on songea à créer de nouveaux monopoles. Après de longs débats on n'aboutit, par la loi du 2 août 1872, qu'au monopole des allumettes dont l'exploitation fut d'ailleurs immédiatement concédée à une compagnie fermière ; le monopo-

le des alcools que l'on discutait déjà depuis une quinzaine d'années ne put être introduit. Mais, à partir de 1880, la campagne en faveur des monopoles et des exploitations d'Etat se fait d'autant plus vive qu'aux premiers symptômes de socialisme révolutionnaire, s'ajoutent les expériences de socialisme d'Etat en Allemagne et en Europe centrale.

La vieille théorie libérale de l'Etat gendarme est âprement critiquée, combattue. L'Etatisme et l'interventionisme à la Dupont-White imprègnent de plus en plus les sphères officielles et les milieux cultivés et, en 1879, M. de Freycinet, en déposant son vaste programme de Travaux publics, pouvait affirmer déjà que « l'Etat doit prendre en main la direction de l'Epargne Nationale ».

Tout naturellement la démocratie sociale naissante était favorable aux empiètements de l'Etat dans le domaine de l'économie politique. Appuyée sur les éléments populaires de la Nation, portée sur les épaules de la petite bourgeoisie et de la classe ouvrière, elle avait adopté pour évangile le Progrès et pour moyen l'Etat.

Sur ce terreau favorable, la semence socialiste devait germer avec vigueur. A peine introduit dans la vie politique de la Nation, le socialisme définit ainsi, en 1896, sa mission : poursuivre « la substitution nécessaire et progressive de la propriété collective à la propriété capitaliste » (1) et prend nettement position en faveur des monopoles d'Etat.

Dès 1894, Jaurès déposait à la Chambre deux propositions portant l'une sur le monopole d'importation des blés et farines (2), l'autre sur la Nationalisation des Mines (3).

Le branle était donné. Il ne devait plus s'arrêter. Jusqu'à la veille de la guerre le parti socialiste multipliera ses propositions et ses projets de monopoles. Mais, en attendant de réaliser intégralement son programme de collectivisme pur, il a, très habilement, rédigé un programme mi-

(1) Discours de M. Millerand à Saint-Mandé.

(2) Chambre des Députés 25 janvier 1894, Annexe 312, p. 94.

(3) Chambre des Députés, 19 mai 1894. Annexe 639, p. 828.

nimum qu'il ne se lasse pas de présenter à la majorité radicale du Parlement. Il s'agit de transformer en monopoles d'Etat toutes les grandes industries monopolisées, ou susceptibles d'être monopolisées par des trusts privés : blé, pétrole, alcool, assurances, sucre, denrées coloniales, force hydraulique, mines, chemins de fer (1).

La modération même des revendications socialistes était une redoutable amorce tendue aux partis radicaux et radicaux-socialistes. Comme elles ne menaçaient pas directement la petite propriété et qu'elles laissaient en suspens le principe même de la propriété privée, elles furent par la force des choses accueillies avec d'autant plus de faveur par les radicaux et par les radicaux-socialistes qu'elles constituaient une excellente plate-forme électorale, qu'elles entretenaient l'illusion d'un progrès social constant, au bénéfice des classes populaires et au seul

(1) Rappelons ici les principaux projets de monopoles présentés avant la guerre :

Assurances :

1894 Proposition Bourgeois.
Proposition Carlier.

1910 Proposition Coudert.
Rapport Ferdinand Buisson (1^{er} avril 1910). Chambre des Députés 1910 (Annexe 3.212).

Alcool :

1903 Proposition Jaurès-Briand.
Proposition Hubbard (alcool et pétrole réunis). Chambre des Députés 1903 (Annexe 988).
Proposition Astier Ch. (Annexe 721).

Blé :

1894 Proposition Jaurès. Ch. 1894 (Annexe 321).
1906 Proposition Constans. Ch. 1906 (Annexe 208).
1907 Rapport du Périer de Larzan. Ch. 1907 (Annexe 847).

Pétrole :

1901 Proposition Sembat.
1903 Proposition Coutant. « La Chambre invite le Gouvernement à déposer un projet de loi sur le Monopole de raffinage du pétrole. »
1903 Proposition Hubbard.
1904 Projet Jaurès.

Sucre :

1903 Proposition Coutant, Delory, Allard.

Mines :

1894 Projet Jaurès. Ch. 1894 (Annexe 828).
1906 Projet Constans. Ch. 1906 (Annexe 102).
1909 Proposition Baron, nationalisation. Ch. 1909 (Ann. 1744).
1909 Rapport Zévaès. Ch. 1909. Annexe 544.

détriment des plus riches et qu'enfin, aux yeux mêmes des opposants, elles trouvaient une ombre de justification dans les dangers que les grands trusts privés peuvent faire courir à l'économie nationale et dans les besoins toujours plus étendus du Trésor. Tout naturellement, l'alliance se fit sur ce terrain entre radicaux, radicaux-socialistes et socialistes.

* Le parti radical et radical-socialiste, dit M. F. Buisson dans son rapport sur le projet de Monopole des Assurances, dans les déclarations réitérées de ses congrès annuels, a fait sienne la doctrine de la « Nationalisation » de certaines exploitations qui appartiennent à l'industrie privée. » (1).

Il se constitua donc, entre 1890 et 1905, une doctrine commune aux partis de gauche qui tendait d'une part à exproprier la grande industrie et d'autre part à fournir aux réformes sociales les ressources que l'Etat n'osait plus demander à l'impôt (2).

Cependant, quoique défendu par beaucoup de publicistes et soutenu énergiquement par les politiciens, l'Etatisme industriel ne fit pas en France, avant 1914, des progrès aussi rapides qu'on pouvait le craindre ou l'espérer. Sans doute, en 1878, l'Etat rachète un certain nombre de voies ferrées et constitue un réseau de chemins de fer ; en 1889, il assume l'exploitation directe du Monopole des Allumettes et la même année réunit les Téléphones aux Postes et Télégraphes.

(1) Ce même M. Buisson ajoutait que « les déclarations du parti radical et radical socialiste de 1901 à 1907 font foi de la persistance des vues de ses membres sur la question de la Nationalisation ou du Monopole ».

(2) A l'époque dont nous parlons, les exploitations d'Etat passaient encore pour productives. Toute une école prétendait même que la gestion de l'Etat est nécessairement plus économique que la gestion privée. « Le Monopole privé qui cherche le profit maximum est plus coûteux que la Monopole public qui n'est pas tenu par les mêmes exigences. Il faut ajouter que l'argent coûte moins cher aux entreprises publiques, qu'elles amortissent et réduisent ainsi le chiffre général des dépenses ». (*Annales de la Régie directe*, Genève).

Il est comique de relever que c'est exactement pour les mêmes raisons qu'on accuse aujourd'hui les monopoles publics d'être improductifs ou onéreux !

Mais des nombreuses propositions de monopoles qui furent déposées ou discutées durant cette période, très peu ont été définitivement adoptées.

Malgré une discrimination éminemment électorale entre l'alcool de consommation et l'alcool dénaturé, une proposition de M. Hubbard sur le Monopole des alcools industriels (1) fut repoussée en 1903 et, en 1906, une commission extra-parlementaire rejeta encore le projet Jaurès-Briand.

Ni sur le blé, ni sur le sucre, ni sur les mines, les diverses propositions défendues par les socialistes ou par les radicaux n'obtinrent un succès meilleur.

En revanche, les Monopoles des assurances et du pétrole furent acceptés en principe par la Chambre ou par les Commissions parlementaires (2).

Mais le plus gros triomphe des étatistes fut encore marqué par le rachat de l'Ouest, sous le gouvernement de M. Clémenceau, M. Barthou étant ministre des travaux publics. La lutte fut longue et ardente ; de part et d'autre on aligna des armées de chiffres, de statistiques et d'arguments. En réalité, pour les partisans du rachat comme M. E. Milhaud, le souci économique était tout à fait secondaire, et les avantages ni les inconvénients financiers de l'opération n'avaient été pesés avec beaucoup de soin. Toute la question se ramenait à une affaire de principe : la destruction des grandes compagnies privées quoi qu'il en dût coûter à l'Etat :

« C'est sur la considération de cette puissance sociale des compagnies — dit M. E. Milhaud — que nous terminerons ces études... Réunies en un syndicat qui dispose d'un

(1) Chambre des Députés, 11 juin 1903. Annexe 988.

(2) Le 1^{er} février 1903, la Chambre invitait le gouvernement à instituer le Monopole des Pétroles.

En 1910, la Commission d'Assurances votait la résolution suivante : « La Commission se prononce pour le principe du Monopole des Assurances par l'Etat, sous réserve de l'étude des moyens de réalisation » (Ch. 15 mars 1910. Annexe 3212).

Cette même année, la question du pétrole, toujours en suspens depuis 1903, fut remise à l'ordre du jour et M. Briand fit connaître qu'il allait bientôt déposer un projet de régie, lequel ne fut d'ailleurs pas déposé. En 1914, M. René Renoult, ministre des Finances, renouvela cette promesse, mais il n'eut pas le temps de la tenir.

capital de 16 milliards et qui est, comme le proclame M. Francis Laur « le plus grand monopole privé qui existe au monde » elles peuvent, trust colossal, constituer à de certaines heures dans notre démocratie un péril. Elles sont merveilleusement organisées pour une incessante propagande de mensonge, pour une grande œuvre de corruption. » (1).

Si important que fût le rachat, quelque bruit qu'on menât autour de l'opération, il masquait à peine l'impuissance des Etatistes à réaliser intégralement leur programme de socialisation.

On peut au premier abord s'en étonner, car les plus superficielles estimations eussent surabondamment relevé dans les milieux parlementaires et politiques une majorité certaine en faveur des expériences étatiques.

Quelle raison a donc retardé un mouvement que tout aurait dû précipiter, la passion des hommes comme les largesses financières de l'Etat ?

M. Adolphe Delemer a imaginé une explication ingénieuse.

« Sous un régime d'opinion — dit-il — si l'on réalise son programme on le supprime ; suivant la thèse de Sorrel, les esprits des hommes se gouvernent avec des mythes. » (2).

Ainsi, l'Etatisme aurait été pour le parti radical et radical-socialiste un mythe dont il aurait joué pour piper les suffrages des masses populaires, sans intention profonde de jamais exécuter son programme !

Trop occupé par la lutte contre l'Eglise et par la laïcisation de l'Etat et de la Société, il n'aurait pas eu le temps de songer aux améliorations économiques et sociales.

En réalité, il y a bien songé et souvent a joint ses efforts à ceux des socialistes pour accroître les monopoles industriels. Mais les uns et les autres se sont heurtés à la résistance d'une fraction considérable de l'opinion publique. Tandis que le « pays légal » était favorable aux solutions étatiques, le « pays réel » — celui qui travaille, qui

(1) *Le rachat des chemins de fer*, Conclusion, p. 300.

(2) *Le Bilan de l'Etatisme*, p. 12.

réfléchit, qui est aux prises avec les réalités de la vie — repoussait vigoureusement toute expérience de socialisme même larvé.

Enfin, objection dirimante, l'introduction de monopoles nouveaux (alcools, pétrole, assurances, etc...) eût coûté extrêmement cher à l'Etat car il aurait fallu indemniser les dépossédés, racheter les exploitations en activité, payer des rentes et des coupons.

Pour quels résultats !

Les plus optimistes parmi les étatistes n'osaient pas se flatter que le rendement de l'Etat industriel fût immédiatement très rémunérateur ; même une partie des radicaux et le Sénat en majorité en doutaient franchement (1). Au fond, l'erreur des étatistes avait été de présenter les nouveaux monopoles, non point comme une simple entreprise de transformation sociale, telle que l'entendaient les socialistes, mais surtout comme une excellente opération industrielle et financière.

Cette prétention, qui tombait sous une critique facile, frappa leurs projets d'une incurable ataxie locomotrice.

*
**

La guerre vint tirer de cette impasse. Les nécessités de la défense nationale, les besoins de l'armée et de la population, le désarroi de l'industrie et du commerce, la menace sous-marine, obligèrent l'Etat à absorber peu à peu toute l'activité de la Nation. Rien n'avait été prévu.

On n'avait pas imaginé que la guerre pût imposer une mobilisation économique aussi importante que la mobilisation militaire.

Il fallut créer de toutes pièces de nouveaux organismes

(1) Le 12 juillet 1906, M. Poincaré déclarait à la Chambre des Députés : « On peut en créer de nouveaux (des monopoles industriels), sans rien faire qui puisse apparaître aux économistes comme une innovation redoutable. Mais ceux qui existent sont-ils très productifs ? Les études que j'ai fait faire par un administrateur ne sont pas très encourageantes ».

économiques et ajuster rapidement toutes les forces de la Nation à la défense du territoire menacé.

On se trouvait devant un double problème : l'Armement et le Ravitaillement.

Au début, l'Etat s'adresse à l'industrie privée et à ses propres arsenaux pour assurer l'armement des troupes. Comme il est l'unique acheteur et l'unique consommateur il impose aux industriels un régime très strict, fixant lui-même les prix, règlementant les importations de matières premières, établissant un système de prohibition, de contingentement et de compensation des prix. Rien n'était plus légitime et il eût été difficile, sinon impossible, de satisfaire autrement et avec rapidité aux besoins des armées. Sans doute l'Etat, toujours mauvais commerçant et soumis à toutes les influences et pressions extérieures, porta ses prix d'achat à de taux beaucoup trop élevés, mais la loi sur les bénéfices de guerre vint heureusement redresser ces libéralités désordonnées.

Quand aux achats à l'étranger, ils ne furent pas faits le plus souvent directement par l'Armement mais par l'intermédiaire de quelques commissions qui fonctionnaient à Paris, à Londres, à New-York, sur les grands marchés et qui étaient en relations constantes avec les groupements privés, comités des Forges, comptoirs et consortiums.

Cette organisation était simple, peu compliquée et le rôle de l'Etat réduit au minimum.

Elle fut efficace et le gaspillage des deniers publics relativement peu important.

Mais, à partir de 1915, l'Etat se mit à créer pour son propre compte des fabriques de guerre. Les besoins en canons et en munitions et l'insuffisance de l'industrie privée pouvaient dans une certaine mesure justifier cette conception.

A la fin de 1915, sept fabriques avaient été construites ; à Castres, Grenoble, Vierzon, Moulins, Montluçon, Juvisy, Saint-Pierre des Corps.

« Le succès de l'arsenal de Saint-Pierre des Corps, dit

M. Gignoux » (1) détermina pour une bonne part la création de Roanne ».

A la vérité, au simple empirisme qui avait présidé, durant les premiers mois de la guerre, à l'organisation de l'Armement, commençaient à se mêler des préoccupations politiques ou sociales. Les circonstances exceptionnelles, le prestige de l'Etat, le prétexte de la nécessité, parurent à quelques politiciens offrir une occasion favorable pour une vaste expérience d'industrie étatique.

« Il faut — dit M. A. Thomas au moment où l'arsenal de Roanne va être construit — que l'Etat demeurant unique fondateur et actionnaire toujours prépondérant, les Etablissements soient constitués sur le mode des sociétés anonymes et qu'ils acquièrent toute l'autonomie, toute la souplesse, toute la possibilité d'initiative des sociétés anonymes. »

On sait ce qu'il advint de ces belles promesses !

Etabli clandestinement et presque frauduleusement, l'Arsenal de Roanne, coûta à l'Etat 250 millions, ne fabriqua en plein rendement que 1.170 obus par jour au lieu des 50.000 qui étaient prévus, ne produisit en tout que 15 millions de marchandises en valeur industrielle et marchande ; et, en 1919, le visiteur mélancolique ne parcourait plus qu'une immense usine déserte occupée à réparer trois wagons par semaine !

Plus encore que pour l'Armement, la politique délibérément adoptée pour le Ravitaillement, entraîna le gouvernement à des mesures d'étatisme aigu.

Au début de 1916, les premières difficultés apparaissent. La production a baissé, les importations sont difficiles, les prix commencent à s'élever. Rien d'anormal. C'est le jeu de l'offre et de la demande qui suit son cours.

Mais le Gouvernement, craignant que le moral de la population civile ne fût affecté par le renchérissement de la vie, résolut de stabiliser artificiellement les prix.

Le 20 avril 1916, une loi vint taxer les denrées alimentaires.

Si légitime que fût le souci de mettre un frein à la spé-

(1) *L'Arsenal de Roanne et l'Etat industriel de guerre*, p. 2.

cultation et de maintenir dans le pays le train de vie ordinaire, en y répandant à bon marché d'abondants produits, on peut douter que cette politique fût la meilleure.

Quoi qu'il en soit, par un enchaînement logique de cause à effet, elle conduisit le gouvernement à usurper peu à peu toutes les fonctions économiques de la Nation.

La loi du 3 août 1917 organisa la réquisition civile sur le même pied que la réquisition militaire prévue par la loi de 1877. Désormais l'Etat pouvait réquisitionner les produits indispensables à l'alimentation, l'habillement, le chauffage, l'éclairage de la population ainsi que les matières premières nécessaires à l'industrie, et disposer de tous établissements industriels et commerciaux. Toute exportation et toute importation étaient sévèrement contrôlées.

Encore un coup et l'Etat allait prendre à son compte une grande partie des opérations industrielles ou commerciales que jusqu'alors il s'était borné à surveiller et à diriger.

Bientôt, en effet, des services d'Etat furent organisés pour satisfaire aux besoins de la population civile. Le 30 novembre 1917, le Gouvernement prescrivait la réquisition générale des céréales. Unique importateur, unique acheteur, il céda, à prix fixe, les blés aux meuniers et aux boulangers.

Les pertes furent énormes car l'Etat achetait cher et revendait bon marché. Le même régime fut appliqué aux autres denrées, sucre, café, lait, etc. (1).

Les alcools, charbons, essences et pétroles furent aussi soumis au monopole d'achat et de vente, l'Etat assumant les risques commerciaux de l'opération.

Bref, ce fut un véritable monopole du commerce extérieur pareil, dans ses grandes lignes, à celui que les bolchevistes ont imposé à la Russie soviétique.

Pour couronner son œuvre le gouvernement devait mettre la main sur les transports terrestres et maritimes.

L'organisation des chemins de fer pour le temps de guerre ayant été prévue par les lois du 24 juillet 1873,

(1) Lois des 20 avril 1916, 30 octobre 1916, 17 avril et 29 juillet 1916.

13 mars 1875 et 28 décembre 1888 et divers décrets, l'Etat se contenta d'assurer le contrôle de l'exploitation et de prendre à sa charge le déficit qu'il imposait aux Compagnies.

Il n'en fut pas de même pour la marine marchande. Un premier décret vint instituer, le 11 août 1914, une commission chargée d'organiser le transport par mer et de répartir d'une manière rationnelle le fret disponible. Jusqu'en 1918, toutefois, l'Etat se borne par divers lois et décrets à réglementer la navigation maritime, organise un contrôle général, établit un système de licences de navigation, mais n'intervient pas comme entrepreneur exclusif de transports. Cependant l'Armement et le Ravitaillement possédaient déjà un certain nombre de navires qu'ils avaient, il est vrai, remis en gérance à des compagnies françaises ou étrangères (1).

Mais, au commencement de 1918, le gouvernement adopte une politique nouvelle. Un décret du 15 février porte réquisition générale de la Marine marchande et, le 25 mars, à l'instigation de M. Bouisson, commissaire aux transports maritimes et à la Marine Marchande, qui se flatte de doter la France d'une immense flotte commerciale, une loi ouvre un compte spécial de 850 millions pour la création d'une flotte d'Etat. De nouveaux crédits furent encore accordés : 260 millions le 31 décembre 1928, 100 millions le 31 mars 1919, 1.080 millions le 19 octobre 1919.

Ainsi, à la veille de l'armistice, l'Etat avait absorbé à peu près toute l'économie industrielle et commerciale de la Nation.

Soit directement, soit indirectement, il tenait toutes les commandes de la grande machine.

Les exploitations directes étaient innombrables ; une nouvelle et immense entreprise commerciale allait bientôt être assumée par les pouvoirs publics : la liquidation des stocks.

(1) C'est ainsi que la « Bay Company », filiale de la Compagnie Canadienne Hudson's Bay gérât, en 1916, pour le compte du Ministère français du Commerce, une flotte de 209.000 tonnes.

A la vérité, aucune idée générale, aucun vaste programme aux contours nettement cernés n'ont présidé à l'élaboration de l'économie de guerre. La nécessité, le souci de soutenir le moral du civil, d'assurer l'armement et le ravitaillement du militaire, expliquent et justifient dans une large mesure, les expériences de gestion directe tentées par l'Etat durant cette période extraordinaire.

Cependant, de ci, de là, comme à Roanne, comme pour la flotte d'Etat, des préoccupations théoriques s'étaient fait jour, et il n'est pas douteux que, dans l'ensemble, les tendances socialistes des partis au pouvoir n'aient précipité et accru le courant spontané de l'étatisme de guerre (1).

**

La paix conclue, les discussions économiques et sociales reprirent avec une extrême violence.

Il s'agissait de liquider l'économie de guerre. Qu'allait-il subsister de l'énorme machine industrielle et commerciale montée pièce à pièce durant les hostilités ?

Retournerait-on purement et simplement au régime ancien ou les expériences de guerre laisseraient-elles des traces, imposeraient-elles un nouveau mode de production ?

En Allemagne, sous l'influence de Walter Rathenau, on tentait, mais vainement, de cristalliser l'économie de guerre dans une formule nouvelle : le syndicalisme obligatoire et la concentration de la production.

Réunies en syndicats, associations et fédérations, les entreprises devaient être dirigées par des Conseils d'Administration composés de représentants de l'Etat, du capital et du travail.

En France, au contraire, forts des échecs successifs de la politique étatiste qui se soldait par des pertes immenses et un gâchis incroyable, les partis modérés entendent

(1) Proposition Nadi, en 1917, sur le Monopole des Assurances. Projet Ribot sur le régime de l'alcool en 1915.

liquider au plus vite les exploitations d'Etat et revenir au régime de l'économie privée.

Mais la crise financière et monétaire, les déficits du budget soufflent un regain de vie au vieil étatisme fiscal.

Quoique les partis de droite mènent une violente campagne de presse contre l'étatisme de tout poil, une mince fraction de l'opinion modérée se rallie, toutefois, à l'idée de créer des monopoles nouveaux afin de procurer des ressources au Trésor.

Le 17 juin 1919, le Gouvernement présenta aux Chambres un projet sur le monopole d'achat et d'importation des huiles raffinées et des essences de pétrole, dans lequel l'état de choses créé par la guerre était en somme consacré pour le temps de paix.

M. Klotz y marquait très nettement le souci fiscal :

« Ainsi que nous l'avons déjà déclaré, à l'heure où la nécessité s'impose de faire appel à toutes les ressources susceptibles d'alimenter le Trésor, le problème des monopoles ne saurait être envisagé du seul point de vue doctrinal : les solutions en sont avant tout commandées par des questions de fait. »

Cette même préoccupation inspirait le projet de M. Girault sur le Monopole des Assurances et diverses propositions sur le Monopole des sucres, de l'alcool et sur le carburant national.

Mais la Chambre du 11 novembre 1919 repousse toutes ces expériences car M. Charles Dumont proclame que « sur aucun point, plus nettement que sur la condamnation des monopoles le suffrage universel ne s'est prononcé aux élections dernières ».

Affirmation audacieuse, que l'inconstance et la malice des électeurs devaient se charger de punir quelques années plus tard !

Par contre, les socialistes mettent sur pied un vaste programme d'étatisme qui ne tend rien moins qu'à prolonger les expériences de guerre et à les consacrer comme un fait accompli.

Très habilement, ils jouent des scandales publics, du déplacement des richesses, des difficultés financières, du mécontentement général.

Ils escomptent que les Français, accoutumés par la guerre aux ingérences de l'Etat, accueilleront avec indifférence ou même avec faveur, un essai de nationalisation générale.

Au printemps de 1920, leur groupe déposait à la Chambre un projet comportant l'impôt direct et progressif sur le capital, l'établissement de nouveaux monopoles, la réquisition des valeurs mobilières étrangères et l'organisation d'offices publics de ravitaillement (1).

Perfidement, ils renouent, à l'adresse des radicaux, la tradition d'avant guerre et reprennent la vieille antienne :

« Toute industrie monopolisée en fait, entre les mains d'un petit nombre de producteurs ou de commerçants associés doit être monopolisée, en droit, entre les mains de l'Etat ».

En vertu de quoi, ils préconisent :

- 1° Le monopole des alcools d'industrie ;
- 2° Le monopole d'importation des cafés verts ;
- 3° Le monopole d'achat et de vente des sels de bouche ;
- 4° Le monopole d'importation et de fabrication des engrais agricoles ;
- 5° La nationalisation des gites minéraux et des sources d'énergie hydraulique.
- 6° Le monopole des pétroles ;
- 7° Le monopole de la raffinerie et de la sucrerie ;
- 8° Le monopole des sels industriels de soude ;
- 9° Le monopole des engrais chimiques ;
- 10° Le monopole des assurances.

L'attitude des socialistes était franche et nette. Celle des radicaux et des radicaux-socialistes ne le fut pas. Ecra-sés aux élections de 1919, ils se replient, ils se terrent ; en apparence, ils répudient le vieux pacte avec le socialisme ; en réalité, ils lui conservent secrètement toute leur tendresse.

S'ils élèvent la voix en faveur des exploitations d'Etat, c'est avec d'infinis ménagements et leur cautèle est égale à

(1) En 1918, M. Albert Thomas avait déjà déposé une proposition de loi sur les offices publics d'approvisionnement.

l'audace des socialistes (1). Mais, ni les uns ni les autres ne se flattent de triompher doucement.

Le vent a tourné. La nouvelle Chambre entend liquider les expériences de guerre et rétablir la liberté économique.

Dans sa déclaration ministérielle, le 21 janvier 1921, M. Briand, épousant une fois de plus les idées nouvelles, affirme que « la victoire économique ne sera remportée qu'autant que la liberté aura été rendue à l'agriculture, au commerce et à l'industrie ».

Bien plus, une vive campagne est menée au Parlement et dans la Presse contre toute exploitation d'Etat, même contre les vieux monopoles, le bataillon sacré de l'Etatisme. M. Louis Deschamps, sous-secrétaire d'Etat aux P. T. T., a l'audace de concéder les services de T. S. F. à une société privée et d'inviter M. Fayol à observer directement l'administration routinière des P. T. T.

Après avoir abandonné le ministère, il reprend vigoureusement à la Chambre le procès des Monopoles :

« Il faut supprimer tous les monopoles. Remplacez-les par tel autre système que vous voudrez : société fermière, régie, système de la liberté avec impôts. Mais finissez-en. »

Il propose, alors, de céder les téléphones à une compagnie privée et sa motion est signée par 288 députés.

A la même époque, le Ministre des Travaux publics réunissait, sur le désir du Parlement, une commission extra-parlementaire qu'il chargeait d'étudier la réforme commerciale et industrielle des chemins de fer de l'Etat. Cette commission adopta le principe de l'affermage à une société privée (2).

(1) Au Congrès de Strasbourg, en 1920, M. Camille Chautemps déclarait dans une phrase entortillée : « Il importe de favoriser l'essor industriel et commercial par le crédit, par l'accroissement de la marine marchande, par la mise en valeur de notre domaine colonial, par la réorganisation des transports et des mines, par l'utilisation des forces hydrauliques, en un mot par l'exploitation de toutes nos richesses nationales, qui doivent être gérées désormais par des organismes publics où prédominent les intérêts de la collectivité ».

(2) La commission était présidée par M. Colson. Elle préconisa l'affermage à la majorité de 28 voix contre 10. Le réseau de l'Etat

Dans la presse de nuance modérée, la campagne contre les monopoles battait son plein.

Jamais les circonstances n'avaient été aussi favorables à une réformation totale des entreprises publiques, jamais un tel concert d'imprécations, de critiques, de sommations n'était parti de tous les points de l'horizon politique, jamais les bonnes volontés n'avaient été aussi nombreuses ni aussi décidées.

On n'aboutit cependant à presque rien.

Pourquoi ?

Tout s'est passé comme si la loi secrète des institutions démocratiques s'opposait au « désencombrement » de l'Etat, car plus encore qu'un régime politique dominé par le nombre, elle tend à établir un système économique par et pour le nombre, régime baptisé pompeusement de progrès social.

En même temps qu'à l'opposition acharnée des doctrinaires socialistes et radicaux, les projets de « désétatisation » se heurtèrent au veto formel de quelques grands collèges électoraux : Fédération postale, ouvriers des arsenaux et des manufactures, fonctionnaires (1).

Pour les imposer il eût fallu mécontenter l'électeur,

serait cédé à une compagnie privée constituée au capital de 210 millions. Un tiers des actions appartiendrait aux grandes associations de la région desservie : Chambres de commerce, communes... La société serait administrée par un Conseil de 27 membres, 14 nommés par les actionnaires, 7 par les collectivités, 3 représentants de l'Etat et 3 délégués du personnel.

Seule la composition de ce Conseil d'Administration souleva les critiques du Conseil supérieur des chemins de fer.

(1) Au Congrès national de juin 1922, l'Union des chefs d'ateliers des Manufactures et Magasins de l'Etat, (Tabac et allumettes) remettait à la presse le communiqué suivant :

« Paris, 3 juin. — Les Chefs d'Ateliers des Manufactures et Magasins de l'Etat (Tabacs et allumettes), réunis en Congrès à la Taverne municipale, 7, place de l'Hôtel de Ville, à Paris :

« — Protestent énergiquement contre la campagne systématique de dénigrement dirigée contre les Monopoles des tabacs et allumettes par des requins de la haute-finance sans autre but pour ces derniers que d'accaparer à leur unique avantage une des meilleures sources de profit pour la Nation ;

« — Décident de nommer une commission de chefs d'ateliers compétents chargée d'élaborer un plan de réorganisation des dits monopoles en vue de leur faire donner un meilleur rendement. »

toucher à des situations acquises et courir allègrement l'impopularité qui s'attache aux mesures de conservation sociale.

C'était en vérité demander beaucoup trop à des hommes dont le fragile pouvoir est un jouet entre les mains capricieuses de la multitude.

La campagne anti-étatiste n'aboutit donc qu'à des réformes toutes partielles, et c'est avec une peine extrême, qu'en fin de législature la Chambre du 11 novembre 1919 vota l'affermage des allumettes et sacrifia quelques arsenaux inutiles.

L'œuvre de libération que M. Jacques Bardoux appelait de tous ses vœux vers 1922 était reportée aux calendes grecques.

Elle était contraire à l'évolution de la démocratie.

Imposée de haut par un coup de dés, elle n'eût été qu'un accident passager, comme un accès de santé trompeuse donne à un corps malade l'illusion de la santé.

Bien plus, tandis que les hommes de l'art disputaient sur les principes, l'étatisme industriel continuait implacablement ses progrès.

La guerre avait laissé un résidu d'entreprises étatiques que la Chambre nouvelle n'osait pas abolir définitivement et qu'elle prolongeait d'année en année.

Le temps, peu à peu, fit son œuvre et consolida le provisoire : Monopole d'achat et de vente des alcools industriels, Mines domaniales de la Sarre, Chemins de fer d'Alsace et de Lorraine.

D'autres exploitations apparurent bientôt : Mines de potasses d'Alsace (1921), Office national de l'Azote (1924).

Par ailleurs, le régime des forces hydrauliques introduit par la loi du 16 octobre 1919 et organisé par le décret du 5 septembre 1920 permettait à l'Etat d'exploiter lui-même l'énergie hydraulique et prévoyait sa participation dans les entreprises privées.

Enfin, la loi du 9 septembre 1919 avait supprimé les concessions perpétuelles de mine et stipulé le retour des entreprises à l'Etat après un certain délai.

Ces régimes juridiques nouveaux laissent entrevoir

pour l'avenir un développement considérable des industries d'Etat.

D'une manière générale, comme le dit M. Colson, l'action des idées socialistes « tend partout à accroître la part réservée à l'Etat dans les propriétés nouvelles ».

Ainsi, une autre forme d'étatisme est apparue qui précède la gestion directe et la sous-tend. Avant d'exploiter lui-même l'Etat intervient dans les entreprises privées ; il réclame une participation aux bénéfices, siège dans les Conseils d'administration, prend sous sa tutelle le personnel ouvrier.

Assurément les conflits qu'un tel régime suscitera entre le gouvernement et les organismes privés aboutiront, d'une manière inéluctable, dans un temps plus ou moins long à une dépossession brutale de l'initiative privée et à une gestion directe par l'Etat.

En sorte que, paradoxe admirable, sous le règne d'une Chambre fortement teintée d'anti-étatisme, les entreprises de l'Etat se sont accrues, fortifiées, étendues.

Il semble qu'une destinée ironique et fatale pèse sur les partis de droite et qu'elle les force doucement, contre leur gré et contre leurs résistances, à entériner des réformes qu'ils n'ont point faites et à pratiquer un programme qu'ils combattent avec violence.

Par un étrange retour de choses la Chambre de 1924 se montra plus circonspecte que sa devancière. Quoique le principe de l'étatisme eût triomphé dans le jeu électoral, et malgré diverses propositions de monopoles (1), aucune exploitation nouvelle, ne fut prise en charge par l'Etat. Seulement la timide réforme tentée par la Chambre précédente fut abolie et le Monopole des Allumettes replacé en régie.

Les préoccupations anti-cléricales et la politique extérieure absorbèrent, tout d'abord, l'activité entière du Parlement ; puis les difficultés financières prirent un tour si aigu que toute expérience hasardeuse, toute réforme sociale durent être ajournées. Même le vent des réformes

(1) Projets socialistes : Monopole d'Etat pour la fabrication, l'importation et l'exportation des engrais agricoles.

emporte enfin quelques exploitations inutiles comme l'Arsenal de Rochefort. Assurément, la campagne contre les Monopoles qui a repris avec violence dans la presse, ameutant une partie de l'opinion publique, a pesé d'un poids certain dans la balance et servi de frein aux impatiences des vainqueurs. Mais elle n'a rien obtenu de positif ni de concret.

Tandis qu'il apparaissait communément que l'Etat, dans la tragédie financière qui menaçait d'engloutir la Nation entière, dût consentir pour le moins autant de sacrifices qu'il en demandait aux particuliers et employer avec fruit, pour redresser les finances, les immenses richesses qu'il détenait, les efforts conjugués des partis politiques et des grands collèges électoraux réussirent à éluder la question ou à la transformer en querelle doctrinale.

Non seulement l'étatisme industriel ne subit aucune atteinte véritable mais, il sortit encore de la longue lutte soutenue depuis 1920, renforcé, étayé, consacré.

Le principe était sauf et les réformes qui, comme nous le verrons, ont été apportées dans la gestion de l'Etat font encore sentir plus vivement la défaite des libéraux.

Le rideau tiré sur ce drame politique, il est clair aujourd'hui que, dans les conditions actuelles de l'état économique et social, toute tentative nouvelle de « désétatisation » serait une chimère.

La plus sûre garantie de sagesse et de modération qu'on puisse espérer, dans les larges expériences étatiques qui se préparent et que l'évolution sociale impose inéluctablement, réside encore dans les difficultés d'une opération qui contraint l'Etat à exproprier et à indemniser une foule de gros et de petits possédants et dans la résistance même des faits.

CHAPITRE II

L'Organisation des Exploitations Industrielles de l'État

*Si quelque instrument social construit
en vue d'un service entreprend de faire par
surcroît le service d'un autre, il fera mal son
office propre et son office usurpé.*
(TAINE. *Origines* T. 1^{er}, Livre II, chap. II,
p. 145).

Tandis que la double évolution politique et sociale que nous venons d'examiner rapidement tendait à imposer à l'Etat une fonction économique directe, toute différente des ingérences ordinaires où le hasard des circonstances et la complexité croissante des rapports sociaux l'avaient entraîné, l'organisation même des entreprises publiques demeurait sous le poids de tout un lourd passé fiscal et policier.

Cette juste remarque avait été faite dès avant la guerre par des publicistes socialistes ou à tendances socialistes (1) et elle contenait une réplique assez pertinente aux triomphantes objections des économistes libéraux qui menaient grand bruit autour des maigres résultats économiques et financiers obtenus par une administration rigide et tracassière.

(1) Cf. EDGARDE MILHAUD, *Marche au Socialisme*.

Il eût donc fallu suspendre tout jugement sur la gestion industrielle de l'Etat jusqu'à ce que celle-ci eût pu s'épanouir et fructifier sur un tout autre terrain que le sol raviné et crevassé du vieil Etat. Pour spécieuse qu'elle fût, puisqu'elle négligeait, volontairement ou non, peu importe, un des facteurs essentiels du régime économique qui est l'intérêt particulier, et qu'elle ramenait tout le problème à une pure question d'organisation et de forme, la critique des étatistes fit néanmoins bien avant la guerre, par sa force et par sa logique apparentes, une vive impression sur toute une fraction de l'opinion modérée, aussi éloignée de l'individualisme absolu des libéraux que du collectivisme parfait des socialistes.

Mais c'est surtout après la guerre, comme nous aurons l'occasion de le voir au cours de cette étude, qu'elle prit corps et se cristallisa en un certain nombre de formules.

Toute l'histoire interne de l'étatisme industriel peut donc se concevoir comme un effort graduel pour combler le hiatus creusé entre l'évolution économique et politique et l'évolution administrative de l'Etat. Le retard de celle-ci sur celle-là est si manifeste que, pendant longtemps, il n'y a pas eu de commune mesure entre une exploitation industrielle d'Etat et une entreprise privée du même genre. L'organisation administrative et financière en était, dans l'esprit et dans la lettre, profondément différente. Puis, peu à peu, dans le détail d'abord, et pour une petite catégorie d'entreprises seulement, des emprunts ont été faits à la gestion privée, des règles commerciales et industrielles adoptées.

Cette évolution spontanée, nécessairement contenue dans les limites des principes fondamentaux du droit public, devait entraîner à son tour une modification plus radicale, un véritable essai de révolution administrative. Ainsi, au terme de ce travail intérieur, l'évolution politico-économique se fût pleinement ajustée à l'évolution organique et administrative de l'Etat, dont elle eût profondément modifié le caractère et les traits.

Ce sont les divers moments de cette transformation qu'il convient d'étudier attentivement. Assurément, on ne

peut songer à décortiquer une à une les entreprises de l'Etat pour en poursuivre dans les moindres aspects la texture organique. Ce jeu, au reste, n'offrirait qu'un intérêt relativement médiocre.

Il s'agit, au contraire, d'examiner l'ensemble des règles qui constituent le régime administratif, financier et juridique des exploitations d'Etat, les causes et les conséquences des principes généraux.

§ I. — *L'organisation administrative.*

Dans l'édifice gouvernemental bâti par les Révolutionnaires de 1789 et redressé par Napoléon, aucune place n'avait été faite à la gestion industrielle et commerciale, qui demeurait en dehors des attributions que l'on fixait alors à l'Etat.

Celles-ci, nettement définies, limitées et bornées, ne comprenaient des fonctions de police et de justice, en un mot des fonctions de gouvernement et d'autorité. Le pouvoir central ne consentait aux particuliers que des services pour ainsi dire tout négatifs, abandonnant à leur soin d'aménager, à leur gré, les services positifs. Un système étroitement hiérarchique et réglementaire, qui reflétait fidèlement la centralisation politique, était venu organiser jusque dans les plus infimes détails l'activité de l'Administration. Celle-ci, tenue en lisière par le pouvoir ministériel, soumise à des règlements minutieux, ne jouissait d'aucune autonomie, d'aucun droit d'initiative. Tous ses pas étaient prévus à l'avance et comme réglés par un chorège invisible.

L'excessive rigidité de ce système était le corollaire logique de la centralisation politique et des fins qu'on assignait à l'Etat. On n'imaginait pas alors que l'entreprise gouvernementale fût « une affaire commerciale et industrielle à lancer » comme on l'affirme imprudemment aujourd'hui.

Gouverner, telle était la fonction essentielle, sinon unique, de l'Etat.

Avec cette conception et dans un organisme politique qui tendait à la concentration presque absolue, la rigidité des règles devenait presque la garantie d'une administration exacte et prompte. Seule, elle permettait au pouvoir central de contrôler toutes les affaires, de transmettre rapidement ses ordres d'un bout à l'autre du territoire, d'assurer l'unité de direction et d'empêcher les malversations des fonctionnaires.

Loin d'être funeste, elle ne pouvait que faciliter la tâche des gouvernants et le contrôle du Parlement.

Si justes que soient en théorie les critiques qu'elle a soulevées, dans le concret, en présence de ce fait capital : un Gouvernement et un Parlement qui assument la direction de toutes les affaires, — elle est indispensable et même bienfaisante.

Mais lorsque l'Administration eut été conduite par la nature des choses et par les nécessités pratiques à entreprendre une opération industrielle ou commerciale, c'est-à-dire à produire de la richesse, elle resta soumise au même système, aux mêmes règles, de sorte qu'une réglementation qui avait été conçue tout entière pour une fonction de direction politique, fut transportée presque sans retouches dans le domaine économique. Tant que la gestion industrielle de l'Etat fut restreinte ou peu apparente, les inconvénients de ce système demeurèrent insensibles ou cachés ; mais, du jour où les exploitations publiques se furent multipliées et développées, que les préoccupations économiques et sociales eurent passé au premier plan des discussions politiques, ils devinrent plus visibles et partant plus intolérables.

*
**

L'organisation d'une entreprise d'Etat repose essentiellement sur une double sujétion : la sujétion parlementaire et la sujétion ministérielle.

Du Parlement dépendent les règles et les principes qui présideront au fonctionnement des services. L'aménage-

ment intérieur, administratif, technique et commercial n'en est point laissé au libre choix des intéressés, c'est-à-dire des chefs de l'exploitation, du directeur général ou même du ministre. Le Parlement détermine jusque dans ses moindres détails la marche de l'affaire ; c'est lui qui fixe le statut de l'industrie ; c'est lui qui vote les crédits.

Assurément, le rôle du Parlement présente, au premier abord, une certaine analogie avec le rôle d'une Assemblée générale d'actionnaires dans une Société anonyme. Mais, serrée d'un peu près, cette ressemblance s'estompe, s'efface et finit par disparaître. Tout d'abord, le Parlement n'est pas une Assemblée intéressée directement et pécuniairement dans l'entreprise. Les soins qu'il y porte tiennent, le plus souvent, à de tout autres considérations qu'à la prospérité matérielle de l'affaire. Parfois louables, quelquefois moins, ils sont couramment étrangers à une bonne organisation industrielle et commerciale.

Puis le Parlement jouit d'un pouvoir et d'un prestige autrement importants que l'Assemblée d'une société anonyme. On sait que celle-ci n'est, en fait, qu'un enfant docile et aveugle entre les mains expertes du Conseil d'Administration. Au contraire, dans les entreprises d'Etat c'est le Parlement qui est le maître véritable, unique et absolu. Le Conseil d'Administration, si tant est qu'on puisse considérer le ministre et ses bureaux comme un vrai Conseil, n'en est que la pâle émanation, toujours menacé d'un fatal destin.

Les obligations de cet esclave sont si nombreuses, elles embrassent un horizon si étendu, que le sort propre d'une exploitation industrielle, qui ne constitue qu'une partie infime du département ministériel, est comme noyé dans l'océan des préoccupations journalières. Le plus souvent, le ministre n'est que l'exécuteur testamentaire des deux Chambres.

Mais, tyrannisé par le Parlement, il se fait à son tour le tyran des entreprises qui lui sont accordées. Non point qu'il s'en occupe plus particulièrement que des autres affaires qui touchent à son département ; mais notre système administratif impose une étroite tutelle et une hié-

rarchie savante à tous les degrés de la fonction publique, et — malgré qu'il en ait — le ministre est le point géométrique où convergent tous les besoins de l'Administration.

On imagine alors aisément quel peut être le rôle du directeur général d'une entreprise d'Etat. Celui-ci ne jouit en réalité d'aucun pouvoir effectif. Il doit en référer sans cesse au ministre et aux bureaux ministériels. Il est tenu, dans les moindres actes, d'observer les formes et les modalités prescrites par des règlements auxquels le plus souvent il n'a eu aucune part. Il n'est point, comme le directeur général d'une industrie privée, le chef et le maître de l'exploitation. Il ne peut l'organiser à son gré ni suivant les besoins du moment. Il ne nomme point le personnel qu'il a sous ses ordres ; il ne fixe pas les salaires ou les appointements selon le mérite ou les services rendus ; il ne peut révoquer *motu proprio* un ouvrier ou un employé ; bref, ce n'est qu'un commis comme un autre, un peu plus élevé dans la hiérarchie administrative, mais soumis comme le reste à des règlements et à des décrets étrangers à sa volonté.

Dès qu'une affaire importante se présente, la direction ne peut adopter aucune décision propre. Mais ayant rassemblé un dossier justificatif de ses propositions, elle le transmet au ministre par l'intermédiaire des services généraux. Si la mesure proposée affecte le budget, elle doit être examinée au préalable par le Contrôle des dépenses engagées et souvent par les autres services du Ministère des Finances (Contrôle du Budget, Dette inscrite, Comptabilité publique, etc.). Le ministre ne statue que sur le rapport établi par ses bureaux. Si un conflit surgit entre deux Directions générales, c'est au ministre qu'il appartient de le trancher, quand il en a le temps, sinon l'affaire demeure en suspens.

Qu'on n'imagine pas que cette procédure lente et compliquée n'est déclenchée qu'à l'occasion des affaires importantes. Bien au contraire, c'est souvent pour des riens, des brouilles que cette lourde machine est mise en mouvement. Jusqu'au 20 mai 1924 par exemple, le directeur général des Manufactures de l'Etat ne pouvait engager sans autorisation ministérielle une dépense supérieure à 12.000 fr. ;

depuis lors sa compétence a été portée à 50.000 fr. seulement !

Le peu d'indépendance et de liberté laissé au directeur général ne lui permet point, comme à son homonyme de l'industrie privée, de dresser le programme d'action que toute entreprise sérieuse adopte aujourd'hui. Ce programme est généralement double, embrassant d'une part la marche de l'affaire pour l'année à courir et, d'autre part, les prévisions à longue échéance, dix ans et quelquefois plus. La plupart des administrations publiques ne dressent point de programme général et elles ne peuvent point en dresser. Ni le partage de l'autorité, ni l'instabilité du Ministre, chef direct de l'exploitation, ni les règles budgétaires, ni enfin les fantaisies et les sautes d'humeur du Parlement ne le permettent.

Quand un programme est par hasard adopté, il a été le plus souvent établi et imposé par le Parlement et il n'embrasse, d'ailleurs, qu'un aspect du problème, ordinairement les constructions nouvelles. Le reste, c'est-à-dire la marche journalière des opérations, les prévisions à longue échéance, la recherche des améliorations techniques et des débouchés futurs, tout ce qui constitue le nerf et le sang d'une bonne entreprise, personne ne possède l'autorité suffisante ni la liberté voulue pour en dresser le bilan.

Chose plus grave ! les prérogatives du directeur général, limitées par le haut, le sont encore par le bas. La nomination et l'avancement du personnel subalterne lui échappent presque entièrement et sont soumis à un ensemble de conditions et de règles extrêmement funestes à la discipline et à l'autorité. L'Etat tient compte, dans le choix de ses fonctionnaires et de ses ouvriers, d'une foule de considérations qui, pour honorables qu'elles soient, ne sont pas toujours compatibles avec l'idée d'une bonne gestion industrielle ; telle, par exemple la règle de l'avancement à l'ancienneté.

Si cette règle constitue pour les fonctionnaires proprement dits une garantie d'indépendance et de liberté, elle devient pour les employés et les ouvriers d'un service industriel la mère de l'indiscipline, du mauvais vouloir et de la routine.

« L'avancement à l'ancienneté », dit le Rapport Citroën.

(pages 91-92), est une hérésie. Il faut que les directeurs aient assez d'autorité pour choisir dans leur personnel ceux qui conviennent le mieux à une place déterminée, alors que, dans le régime actuel, lorsqu'une place est vacante elle est affectée au plus ancien. *L'absence complète d'autorité des directeurs* crée une situation inadmissible dans des établissements industriels.

« Du fait des organisations syndicales, des interventions parlementaires, etc..., le directeur n'a pas plus le droit de donner des primes, des gratifications, de l'avancement, qu'il n'a le droit de sévir. »

Le manque d'autorité et d'indépendance entraîne comme conséquence logique l'absence de responsabilité effective.

Que le service industriel prospère ou non, les gestionnaires ne sont point responsables puisque, en vertu même du régime administratif, ils n'ont fait qu'exécuter les ordres du Parlement, du Ministre et de ses bureaux.

Comme leur pouvoir est borné et restreint, ainsi l'est encore leur responsabilité.

L'autorité est, en effet, tellement morcelée entre les volontés qui s'intercalent de la décision à l'exécution, qu'il est manifestement impossible de saisir, en fin de compte, les coupables d'une mauvaise administration ou d'une gestion déficitaire.

Il en est tout autrement dans l'industrie privée. Là les responsabilités sont nettement déterminées ; elles incombent tout entières au directeur général, comptable de ses fautes et des fautes de ses subordonnés devant le Conseil d'Administration. En compensation, il jouit d'une autorité presque illimitée sur les employés et les ouvriers et tient la main haute à toutes les opérations, de sorte que de sa volonté dépendent le bon ou le mauvais succès de l'entreprise.

Au reste, de quelque côté qu'on se tourne, les prescriptions légales, les règles du Droit public et les pratiques de l'Administration, prévues et sanctionnées par les décrets ou les règlements, créent des différences capitales entre une industrie d'Etat et une entreprise privée.

M. René Favareille s'est complu à brosser l'éloquente

esquisse des règles industrielles fondamentales qui font radicalement défaut aux exploitations publiques (1) :

1° Constitution d'un capital	Néant.
2° Comptabilité en partie double	id.
3° Constitution de réserves	id.
4° Amortissement	id.
5° Confection d'un Bilan commercial	id.
6° Choix du directeur et rémunération suivant les capacités	id.
7° Spécialisation et autonomie de chaque production	id.

Il faut ajouter à ce tableau l'absence de programme d'action et de responsabilité effective.

Des sept chefs d'accusation dressés par M. Favareille les cinq premiers visent les règles budgétaires et le régime financier des entreprises d'Etat ; nous examinerons à part et en détail cet ordre de choses si important.

Les autres montrent clairement que l'ensemble des prescriptions légales n'était pas du tout adapté à la gestion industrielle ni à la production des richesses.

On l'a remarqué très tôt.

Très tôt aussi on s'est efforcé d'introduire une différenciation organique entre les administrations ordinaires nécessairement courbées sous une armature épaisse et gênante et les autres administrations plus industrielles ou commerciales.

Au fur et à mesure des besoins et des circonstances, on a timidement fait fléchir, en faveur de ces dernières, la rigidité des principes et des règlements.

Cette évolution remonte assez haut.

Lorsqu'en 1878, le Gouvernement eut racheté un certain nombre de voies ferrées et constitué un réseau d'Etat, le problème de l'organisation se posa avec une acuité particulière.

Allait-on transporter dans une entreprise industrielle et technique le pur système administratif ?

Cette solution était manifestement impossible. Aussi le

(1) RENÉ FAVAREILLE, *La Réforme administrative*.

décret du 25 mai 1878 « portant exploitation administrative des chemins de fer provisoirement exploités par l'Etat » s'efforça-t-il d'introduire ici les procédés de l'industrie privée. Le réseau conserva son Conseil d'Administration, eut un budget propre, fut contrôlé par l'Etat de la même manière que les compagnies privées et soumis au même régime juridique. Cependant les infiltrations administratives vinrent peu à peu modifier les conditions de l'exploitation (1).

En 1895 un décret supprima l'ancien Conseil d'Administration qui avait plein pouvoir sur le personnel et exerçait son contrôle en toute indépendance et confia l'administration du réseau à un directeur, nommé à la discrétion du ministre et soumis à tous ses caprices. En 1911, la loi de finances vint réorganiser les chemins de fer de l'Etat, récemment accrûs du réseau de l'Ouest. Elle leur accorda l'autonomie financière avec un budget annexe et le droit d'émettre des obligations en tout point pareilles aux obligations des autres compagnies. Mais elle leur refusa toute autonomie administrative. A la tête du réseau elle plaça un directeur et deux administrateurs choisis par le Ministre, et un Conseil de réseau nommé par le Gouvernement et comprenant des fonctionnaires, quatre agents du réseau représentant le personnel et sept membres représentant les Chambres de Commerce et les Syndicats Agricoles.

Au reste, tout ce qui rappelait l'autonomie administrative était tenu pour une atteinte aux prérogatives du Parlement et aux pouvoirs du Ministre et apparaissait communément, avant 1914, comme une redoutable innovation qui entraînerait la décomposition et la ruine de l'Etat.

Qu'on était encore loin des théories de « self-adminis-

(1) On chercha aussi à accorder simultanément aux cheminots de l'Etat les avantages des ouvriers engagés dans une industrie privée et ceux des fonctionnaires ; en 1905, pour des raisons politiques et électorales, une loi du 21 mars décida : « que les litiges concernant le contrat de travail desdits cheminots seraient portés, non plus devant le Conseil d'Etat, mais devant les tribunaux judiciaires ».

tration » qui allaient germer après la guerre sur les embarras économiques et financiers de l'Etat comme une promesse de salut et de rénovation.

Il faut avouer, d'ailleurs, que l'autonomie administrative, même si on ne la tient pas pour absolument funeste, paraît difficilement compatible avec la conception d'un gouvernement fortement centralisé, unifié et hiérarchisé.

Quoi qu'il en soit, ce n'était pas dans cette voie que s'était engagée, avant la guerre, l'évolution des services industriels d'Etat, mais sur le chemin plus étroit, plus anguleux de l'autonomie financière. Cependant, là encore, le spectre de l'indépendance hantait les esprits et retardait indéfiniment les mesures proposées.

Toutefois, comme du régime financier, plus que de tout autre peut-être, dépendent la prospérité d'une entreprise, l'excellence de l'outillage et la bonne marche de l'affaire entière — administration, direction, service commercial — et comme les règles financières appliquées par l'Etat aux services ordinaires s'adaptaient mal aux exploitations industrielles, créant d'inextricables confusions et des obscurités épaisses, le problème de la réorganisation financière ne put jamais être entièrement éludé.

§ 2. — Régime financier (1).

Le régime financier de l'Etat est commandé par la sujétion budgétaire ; ici, comme ailleurs, on se heurte à des règles qui n'ont pas été établies pour une gestion industrielle ou lucrative. Un long effort de doctrine et de pratique s'est appliqué au cours du XIX^e siècle à grouper toutes les recettes et dépenses de l'Etat en un document unique, clairement distribué par titres et par chapitres qui permit d'embrasser, d'un seul regard l'activité financière de l'Etat.

Quatre règles avaient été inventées par les hommes de

(1) Cf. HUSSON, *Les Services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières*.

l'art, qui devaient introduire dans les finances publiques la sincérité et la clarté : unité du budget, spécialité et annualité des crédits, non-affectation des recettes. Le budget, ou loi de finances, voté dans ces conditions par le Parlement, devient la charte immuable du gouvernement et des administrations publiques.

Grâce à ce système, les chambres peuvent se livrer à un examen efficace et exercer un contrôle préventif sur la distribution et l'emploi des crédits, la marche des services et l'activité générale de l'Administration. Les détournements de crédits, l'ouverture de comptes secrets et la dilapidation des deniers publics sont alors difficiles sinon impossibles.

Mais il est clair que les quatre règles budgétaires quand elles sont exactement observées, diminuent sensiblement l'autonomie et l'initiative de l'Administration. Les dépenses sont limitées aux crédits votés par le Parlement dans un document qui est préparé sur des estimations faites souvent douze ou dix-huit mois à l'avance. Si des conjonctures extraordinaires viennent modifier ces prévisions, l'Administration est obligée de demander au Parlement les crédits supplémentaires dont elle a besoin ; car il lui est interdit de virer une somme d'un chapitre en excédent à un chapitre en déficit. De sorte que toute opération avantageuse qui doit être entreprise immédiatement mais qui engagerait des dépenses non prévues, lui est, en fait, interdite par la lenteur même de la procédure à suivre.

Toutes ces règles ont été imposées afin d'assurer la sincérité et la clarté du budget général, de faciliter le contrôle du Parlement et d'éviter les fraudes du Ministre et de l'Administration. En ce sens elles sont la garantie de bonnes finances. Mais si elles correspondent parfaitement à la conception d'un Etat purement fiscal et dépensier, elles ne s'adaptent nullement à l'idée d'une gestion industrielle et lucrative, pour laquelle, d'ailleurs, elles n'étaient point faites.

Elles se compliquent encore du fait que l'Administration est tenue de suivre les principes de la comptabilité

publique, corollaire indispensable de la sujétion budgétaire. Entièrement tournée vers une minutieuse surveillance hiérarchique et vers le contrôle de la Cour des Comptes, la comptabilité publique cherche avant tout à empêcher que les engagements de dépenses ne surpassent les crédits alloués par le Parlement. Elle oblige l'Administration à tenir des comptes où s'inscrivent d'un côté les crédits obtenus et de l'autre les engagements de dépenses; la balance indique immédiatement quel est le solde disponible c'est-à-dire « la limite des mandaterments ».

On voit que cette comptabilité est très différente d'une comptabilité commerciale, qui embrasse l'ordre entier des opérations et fait ressortir dans un bilan annuel les profits ou les pertes. En un mot, les règles financières que l'Etat impose à ses services ne ressemblent en rien à celles de l'industrie privée.

Liberté d'un côté ; étroite sujétion, de l'autre.

Une entreprise privée possède un certain capital, dispose librement de ses recettes, peut contracter des emprunts.

Une industrie d'Etat ne peut rien faire qui n'ait été minutieusement déterminé par le Parlement ; toute son activité est subordonnée à l'observance des règles budgétaires, et elle est aussi fragmentaire que les innombrables chapitres du budget où l'on prétend l'enfermer.

Ces pratiques financières produisent d'étranges résultats :

Elles empêchent tout bilan commercial ;

Elles rendent impossibles les longs programmes et retardent indéfiniment l'exécution des programmes partiels (1).

(1) Cf. Projet Millerand, Chambre 1921, Annexe 361, page 507.

« Or, le régime financier des postes et des télégraphes n'est compatible ni avec les charges immédiates qu'entraîne la réalisation d'un programme de travaux de quelque importance, ni avec les principes d'une gestion industrielle. Si on examine les critiques formulées depuis de longues années contre l'exploitation des pos-

Toute circonstance exceptionnelle qui affecte brusquement l'entreprise la laisse impuissante et désarmée. Bonne, elle est perdue sans retour ; mauvaise, elle pèse d'un poids impitoyable sur la marche du service.

« Les crédits de 1923, — dit le Rapport Citroën sur le Monopole des Tabacs (pages 38-39), se sont trouvés insuffisants pour permettre de réaliser le programme d'achat, en raison de la hausse des changes étrangers... (En 1924) Les tabacs de Saint-Domingue et de Java-Crossok ont été ainsi payés près de 5 dollars de plus par 100 kilogrammes que s'il avait été possible de les acheter en 1923 ou d'attendre quelques mois plus tard ».

Elles entraînent ainsi d'importants manque à gagner.

Elles rendent à peu près illisibles les écritures des services industriels.

Elles obscurcissent les résultats de l'exploitation et ne permettent point d'établir un prix de revient exact.

Elles élèvent considérablement les frais d'entretien et le coût des travaux. Loin d'être simplement une cause indirecte de gaspillage, elles conduisent directement à employer des crédits votés mais devenus inutiles :

« Nous remarquons, — disait, en 1906, M. Marcel Sembat (1), — que, lorsque dans un chapitre des Postes il reste une somme inemployée, cette somme tombe en annulation, échappant ainsi à l'Administration. Et alors celle-ci est bien tentée de dépenser à tout prix chaque année l'intégralité du crédit qui lui est alloué dans chaque chapitre ».

tes, des télégraphes et des téléphones on reconnaît qu'elles visent les trois points suivants :

« 1°. Impossibilité d'avoir une vue claire sur les résultats de l'exploitation ;

« 2°. Absence de programmes généraux et insuffisance des programmes partiels ;

« 3°. Retard dans l'exécution des programmes partiels. »

(1) Rapport sur les P. T. T., 1906.



Si visibles étaient les inconvénients des règles budgétaires, tutélaires peut-être pour les finances de l'Etat-pouvoir, mais à coup sûr néfastes pour celles de l'Etat-industriel, qu'on s'occupa bien avant la guerre d'en aplanir les aspérités.

On recourut au merveilleux « catholicon » de tous les gouvernements en délicatesse financière : le budget annexe. A la vérité, cette panacée, que beaucoup tenaient pour infaillible, n'est qu'une médecine frelatée. Un budget annexe pur et simple n'est qu'un trompe-l'œil. Si l'on taille en pleine chair du budget général et qu'on en retire un lambeau saignant pour le soumettre au même traitement que devant, où est le changement, où est l'amélioration, où est l'avantage ?

Au reste, les budgets annexes ont de tels inconvénients que la condamnation en a été fulminée, durant tout le XIX^e siècle, par les plus intègres de nos Ministres et par les meilleurs de nos savants :

« L'existence séparée de budgets annexes, — dit M. Stourm, — a le double inconvénient de rompre l'unité du budget et de rendre plus difficile la surveillance des opérations ». En fait, les budgets annexes ont servi surtout au XIX^e siècle à esquiver le contrôle du Parlement, à noyer et à escamoter les déficits budgétaires ou à employer à des opérations inavouables les crédits alloués par les deux Chambres.

Cependant, après avoir eu longtemps une très mauvaise renommée, les budgets annexes ont connu au commencement de ce siècle une espèce de réhabilitation morale.

M. Jèze (1) a très justement fait remarquer qu'un budget annexe peut affecter trois formes différentes : 1°) budget annexe proprement dit d'un service public non personnifié ; 2°) budget annexe à titre de document ; 3°) budget d'un service public personnifié.

(1) JÈZE : *Le budget*, p. 205-206.

« Ce qui est seul critiquable, — ajoute-t-il, — c'est le budget annexe proprement dit d'un service non personifié. »

Les autres, au contraire, seraient plutôt bienfaisants, car ils introduisent dans les comptes de certaines administrations plus d'harmonie et de clarté.

Ils permettent, en somme :

1°. — D'échapper à la règle de l'unité budgétaire ;

2°. — De specialiser les recettes et les dépenses propres de l'entreprise, et par conséquent, d'établir un compte d'exploitation.

Mais un budget annexe pur et simple ne permet pas :

1°. — D'échapper aux règles de l'annualité, de la non-affectation des recettes et de la spécialité par chapitre et par exercice.

2°. — De se soustraire aux règles de la comptabilité publique (1).

3°. — De constituer des réserves et un fonds de roulement.

4°. — D'emprunter.

Bref, il y a un abîme entre le budget annexe et l'autonomie financière.

Celle-ci tend à bouleverser de fond en comble le régime budgétaire et financier ordinaire, et, sur le modèle des entreprises privées, à accorder aux exploitations d'Etat :

Un capital.

La faculté d'emprunter.

L'obligation de constituer des réserves.

Un bilan et une comptabilité commerciales.

(1) Le règlement du 9 juillet 1836 a soumis les budgets annexes aux règles générales de la Comptabilité publique. L'ordonnance du 15 février 1847 les a déferés au contrôle de la Cour des Comptes ; mais comme ils sont placés en dehors de l'action directe du Ministre des finances, les comptes n'en sont pas compris dans le compte général de l'administration des finances et leurs comptes spéciaux ne sont pas assujettis à remettre des documents périodiques d'écritures à la direction générale de la Comptabilité publique. Les justifications se trouvent dans un compte du Ministère auquel ils appartiennent. Ainsi les comptes des budgets annexes sont en partie soustraits aux garanties ordinaires du Trésor.

Une certaine liberté dans l'engagement des dépenses.

Bien plus, ces revendications ne constituent qu'un programme minimum. Si l'on poussait jusqu'à l'extrême logique l'assimilation entre la gestion d'Etat et la gestion privée, il faudrait accorder aux administrations publiques :

1°. — Le droit d'engager des dépenses non autorisées par le Parlement mais jugées nécessaires par la direction du service.

2°. — Le droit de disposer des recettes et des produits extraordinaires.

3°. — La possibilité d'employer les crédits à une affectation non prévue.

On imagine aisément ce que deviendraient, dans cette hypothèse, les grands principes : unité, annualité, spécialité et non-affectation, tant il est difficile de porter une modification quelconque dans le régime financier de l'Etat sans battre en brèche l'imposant et lourd monument des règles budgétaires.

*
**

Il était donc naturel que l'idée même d'une simple autonomie financière mît un certain temps à s'imposer et qu'elle éveillât les défiances des pouvoirs publics.

Lorsqu'en 1889 l'Etat eut racheté et constitué en Monopole les téléphones, il se hâta d'y introduire le régime administratif et financier des services publics de sorte que M. Sembat a pu dire avec mélancolie dans son rapport de 1903 : qu'« en remplaçant l'industrie privée l'Etat ne lui empruntait pas ses méthodes. Dès le début on le constate. »

Bien mieux. Un peu avant le rachat des Téléphones le Conseil d'Administration des Postes et Télégraphes, réuni sous la présidence de M. Coulon directeur général, faisait cette prodigieuse déclaration :

« Le propre d'une exploitation d'Etat c'est de pouvoir s'affranchir des précautions financières auxquelles est soumise l'industrie privée. Et c'est ce qui la place dans

une situation bien meilleure qu'aucun concessionnaire. « (1).

On croit rêver.

Le comble est qu'avec de pareils arguments on prouve par l'irréfutable qu'une industrie d'Etat qui perd tout ce qu'elle peut, mais dont les déficits sont couverts par le Trésor, est infiniment plus prospère qu'une entreprise privée qui équilibre ses dépenses et ses recettes.

Cependant ce raisonnement était si ridicule et cette situation si absurde qu'on finit, bien avant la guerre, par introduire quelques modifications dans le régime financier de certaines entreprises publiques.

Le premier coup de pioche fut donné entre 1878 et 1882. L'Etat venait de constituer un réseau ferré. Il le dota d'un budget annexe et lui accorda une assez large autonomie financière.

Par malheur ce budget annexe qui aurait dû jouer comme un véritable compte d'exploitation (2) ne laissait apparaître qu'imparfaitement la situation véritable du réseau.

Comme l'administration ne faisait aucune ventilation entre les dépenses du premier établissement et les dépenses d'exploitation qu'elle portait fréquemment au compte de premier établissement des dépenses d'exploitation et qu'elle passait au budget général des travaux publics les dépenses d'infrastructure, le bilan annuel accusait souvent des bénéfices nets alors que l'exercice était en réalité déficitaire.

Si mal conçu qu'il fût, le régime de 1878 ne laissait pas toutefois de donner une grande liberté de mouvement à l'administration des chemins de fer de l'Etat. Il « accordait en toute circonstance le droit d'ouvrir des crédits additionnels par *décret* sauf ratification ultérieure des Chambres dans le délai d'un mois lorsqu'elles sont en session ou dans la première quinzaine de leur prochaine réunion » (3).

(1) Cité par le comte DE FELLS : *Les Richesses de l'Etat français*, p. 144.

(2) Cf. HUSSON : *Les services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières*, p. 111.

(3) Décret du 24 mai 1878.

On évitait ainsi de recourir au Parlement et de le mettre en mouvement par une procédure lente et compliquée qui risquait chaque fois de paralyser l'exploitation et de désorganiser les services. Mises devant le fait accompli les Chambres n'avaient rien d'autre à faire que de s'incliner. Si au contraire on les eût consultées avant d'employer les crédits, il est probable qu'elles ne les eussent jamais votés à temps ni dans la mesure des besoins.

Tel quel le régime de 1878 était une amorce vers la réorganisation financière des entreprises publiques.

Il était inévitable qu'on songeât à généraliser le système des budgets annexes afin de donner plus de clarté et de précision aux comptes des services industriels. Mais comme un budget annexe n'est au demeurant qu'un simple jeu d'écritures et qu'il n'exerce aucune action sur l'activité même des entreprises, on s'efforça peu à peu de combiner des budgets vraiment industriels, c'est-à-dire qui comportassent une réelle autonomie financière.

Cependant, toute réforme de ce genre se heurtait toujours aux résistances du Parlement soucieux de maintenir, avant tout, l'intégrité des règles budgétaires et ses propres prérogatives.

En 1911 M. Clémentel établit pour le service des Poudres et Salpêtres un plan complet d'autonomie financière et budgétaire. Le projet préconisait la constitution :

d'un budget annexe ;

d'un fonds de roulement ;

de quatre réserves : 1) réserve pour les terrains et bâtiments d'administration ou à l'usage du personnel.

2) Réserve pour les bâtiments d'exploitation et les machines assimilées.

3) Réserve pour l'outillage et les machines assimilées.

4) Réserves pour les dépenses imprévues.

d'un bilan et d'un inventaire annuels.

Il accordait en outre au Ministre le droit d'ouvrir par simple décret en dérogation à la loi du 14 décembre 1879, des crédits supplémentaires ou extraordinaires.

De ce bel édifice le Sénat ne laissa subsister que le budget annexe et le fonds d'approvisionnement c'est-à-dire à peu près rien.

La réforme était toute de façade. Elle ne donnait aucune aisance au Monopole. On le vit bientôt.

En 1912, dit M. Husson (1), après la catastrophe du cuirassé « Liberté » la Marine reconstitua ses approvisionnements avec des poudres de nouvelle fabrication et les prévisions établies précédemment furent dépassées de plus du double par les commandes :

Service des Poudres.

	Prévisions	Commandes.
Finances	8.250.935	9.365.466
Guerre	12.709.401	15.082.542
Marine	13.258.750	27.538.142
	34.219.086	51.986.150

Pour satisfaire à ces besoins exceptionnels le service des Poudres poussa activement sa production et absorba en peu de temps les crédits qui lui avaient été ouverts. Dès qu'ils furent dépensés le contrôleur des dépenses engagées refusa son visa et la production fut arrêtée net.

Pour qu'elle reprît il fallut que les ministres accordassent au service des Poudres des avances à régulariser, contrairement à toutes les règles légales.

La même loi du 13 juillet 1911 qui venait de réorganiser si fâcheusement le Monopole des Poudres et Salpêtres reforma d'une manière un peu plus heureuse le régime des chemins de fer de l'Etat.

Elle stipula dans ses articles 41 à 70 que le réseau aurait désormais :

1°. — Un budget annexe divisé en deux sections : compte d'exploitation et compte d'établissement.

2°. — Un fonds d'approvisionnements généraux.

3°. — Une réserve d'exploitation.

4°. — Qu'il pourrait bénéficier des avances du Trésor et émettre des emprunts publics, dont le maximum serait fixé chaque année par la loi de Finances, qui devraient

(1) *Les services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières*, p. 107.

être amortis en 50 ans et qui ne pourraient servir qu'aux dépenses énumérées par la loi (art. 44).

En revanche elle n'imposait aucun bilan annuel et refusait l'ouverture de crédits supplémentaires par simple décret, abrogeant ainsi les dispositions du décret de 1878.

La loi du 27 février 1912 et le décret du 27 janvier 1914 vinrent compléter ces réformes, celle-là en organisant le report des crédits d'un exercice à l'autre (1), celui-ci en faisant fléchir partiellement les règles des marchés publics, en décentralisant l'ordonnancement et le paiement des dépenses et en modifiant le contrôle administratif et judiciaire.

Telles étaient avant la guerre les peu nombreuses et incomplètes modifications apportées au régime financier des entreprises étatiques.

La crainte de compromettre l'édifice budgétaire et les méfiances du Parlement maintenaient indéfiniment le vieil état de choses.

Les budgets annexes n'étaient guère qu'au nombre de cinq (2) dont un seul, celui des chemins de fer, se doublait d'une organisation financière quelque peu pratique.

Le reste, c'est à dire, de vastes entreprises comme les tabacs, les allumettes, les P. T. T., continuaient de supporter sans la moindre correction, le régime ordinaire des administrations publiques, la tutelle financière du Parlement et la sujétion des principes budgétaires.

(1) Loi du 27 février 1912, art. 71, qui permet le report d'un exercice à l'autre. « Chaque année une loi reportera à l'exercice en cours avec la même affectation et jusqu'à concurrence des annulations qu'elle prononcera sur l'exercice précédent les crédits relatifs : 1° à l'exécution des programmes de construction, de travaux neufs, d'approvisionnements ou de matériel neuf concernant la défense nationale. 2° à l'approvisionnement des manufactures ainsi qu'à l'établissement et aux installations des services industriels d'Etat. 3° à la continuation des travaux qui auront fait l'objet de lois spéciales d'engagement ou qui figureront explicitement dans les budgets ».

(2) Chemins de fer de l'Etat.

Chemins de fer et port de la Réunion.

Poudres et Salpêtres.

Imprimerie Nationale.

Médailles et Monnaies.

§ 3. — *Le Régime juridique.*

L'Etat industriel ou commerçant, c'est à dire fabricant de tabac ou marchand d'allumettes, producteur d'azote ou constructeur de navires, est-il exactement dans la même situation juridique qu'un particulier qui fabriquerait du tabac, vendrait des allumettes, produirait de l'azote ou construirait des navires ?

Ses ouvriers et ses employés sont-ils soumis aux mêmes lois que les ouvriers et les employés de l'industrie privée ? ont-ils le même statut ?

Les tiers avec lesquels il contracte sont-ils protégés par les mêmes principes, les mêmes règles et les mêmes juridictions que les tiers qui contractent avec des industriels ou des commerçants ordinaires ?

Suivant qu'une solution est adoptée plutôt qu'une autre, l'économie générale de la Nation en subira des effets très divers.

Remarquons toutefois dès maintenant que, tandis qu'on s'efforçait d'introduire dans l'organisation administrative et financière des exploitations publiques les principes de l'industrie privée, ici dans le domaine juridique l'évolution prenait un tout autre cours.

Il s'est élaboré et il s'élabore encore pour l'Etat industriel un corps de Droit différent, dans l'esprit et dans la lettre, du Droit ordinaire ou Droit privé.

C'est que — fait qu'on néglige trop souvent quand on compare inconsidérément le régime administratif et financier des exploitations d'Etat à celui des organisations privées — l'Etat n'est pas une personne morale ordinaire.

Il est dans une situation particulière ; il a des intérêts spéciaux à défendre ; il jouit d'une autorité propre et la haute mission qui lui est assignée lui interdit de subir les conséquences même néfastes, de ses actes, comme une simple personne du Droit privé. Il peut toujours, pour la commodité de ses services ou pour toute autre raison d'intérêt national ou d'intérêt politique, se soustraire à telle ou telle loi, en créant un Droit spécial à son profit unique, ce que les particuliers ne peuvent pas faire.

La distinction qu'on a voulu établir entre l'Etat puissance publique et l'Etat personne privée est purement théorique. En fait l'Etat est un et son activité, quelle qu'elle soit, n'est en dernière analyse réglementée que par lui-même. C'est ainsi que, débiteur à raison de son domaine privé comme une personne morale ordinaire, il n'en échappe pas moins à la condition des débiteurs ordinaires.

Ses biens sont insaisissables et toutes ses dettes sont soumises à la déchéance quinquennale (1). Sous l'Ancien Régime il jouissait même, sur ce point, d'un privilège de juridiction, puisque, quelle que fût l'origine de la dette, seule la Chambre des Comptes, c'est-à-dire une juridiction d'exception, pouvait en connaître (Déclaration du 17 mars 1390). On conçoit donc qu'*a priori*, l'Etat industriel ou commerçant n'est pas et en peut pas être juridiquement un industriel ou un commerçant ordinaire.

1°. — De la nature juridique des exploitations industrielles ou commerciales de l'Etat français.

Si le terme d'exploitation étatique offre en économie politique un sens extrêmement précis, s'opposant directement à celui d'entreprise privée, par contre dans la terminologie du Droit public il ne présente plus qu'une espèce de *flatus vocis*.

Juridiquement les exploitations industrielles d'Etat ne constituent pas un groupe nettement défini, aux caractères clairement cernés ; elles se confondent dans la foule des administrations qui se greffent sur l'Etat, comme des rameaux sur un tronc commun et dont les caractères juridiques varient considérablement de l'une à l'autre.

On pourrait croire au premier abord que les exploitations industrielles de l'Etat dussent appartenir au domai-

(1) Dans certains cas cependant, la déchéance quinquennale ne joue pas et l'Etat reconnaît à ses créanciers le droit de revendiquer le paiement de leurs créances même après le délai de 5 ans. On ouvre alors au budget un chapitre spécial dit des « exercices périmés ».

ne privé et rentrer dans la gestion privée. Propriétaire de mines ou de forêts, fabricant de tabac, manufacturier, l'Etat dirige, exploite et administre ses richesses en apparence comme une personne ou une Société ordinaire, préoccupée d'amasser le plus de bénéfices possibles.

Mais au cours du XIX^e siècle les transformations du Droit administratif et la théorie nouvelle du service public ont modifié profondément les termes du problème.

L'idée que certaines entreprises offrent une utilité plus générale ou sociale que les industries ordinaires, avait été dégagée par les économistes libéraux comme Adam Smith, et leur avait permis de justifier les indispensables et inévitables ingérences économiques de l'Etat. Cette notion allait entraîner des conséquences importantes.

A ces entreprises d'une nature particulière, comme les Travaux Publics et les Postes Télégraphes Téléphones, il fallait des règles juridiques différentes des règles du Droit privé. On leur appliqua le régime administratif qui s'était constitué à partir de la Révolution en faveur des organismes d'Etat dans l'exercice de leurs fonctions (1).

Une fois dégagée, la notion de service public n'a été appliquée par la jurisprudence, avec toutes les conséquences juridiques qu'elle entraîne, qu'avec beaucoup de tâtonnements et de contradictions (2).

Telle qu'elle était cependant, étroitement définie et limitée par les publicistes et les économistes, elle eût abouti en définitive à créer entre les diverses exploitations industrielles de l'Etat deux groupes assez différents : Dans un premier groupe fussent entrées toutes les entreprises qui ont le caractère de services publics ; et dans un second,

(1) HAURIOU, *Précis de Droit administratif*, p. 611. « Bien qu'elle fût préparée dès la fin de l'Ancien régime, c'est au moment de la Révolution de 1789, que la juridiction administrative fut définitivement organisée en France, à la suite de ce que l'on a appelé la *séparation des pouvoirs* entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. »

(2) Un arrêt du Tribunal des Conflits du 22 juin 1899 (aff. Vergnoux ; D. 91. 3. I. S. 91. 3. 78) admet que l'action en responsabilité contre le réseau de l'Etat peut être portée devant les tribunaux judiciaires et il assimile le Réseau de l'Etat non à un service public, mais à une entreprise du domaine privé.

toutes les autres exploitations. Il se fût ainsi constitué, à côté des services publics proprement dits « un *domaine industriel*, composé de plusieurs monopoles (tabac, alcool, etc.) et aussi des exploitations industrielles qui pourraient faire retour aux administrations publiques et être exploitées en régie ; pour l'Etat les réseaux de chemin de fer, les mines, les grandes chutes d'eau » (1).

Ce vaste domaine industriel et fiscal eût été en tous points soumis aux mêmes règles juridiques que le domaine privé et c'est en tant que personne privée que l'Etat l'eût administré et exploité.

Telle est bien, en effet, la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat (2). Elle distingue deux catégories de services industriels : 1° Les services en tout point comparables à ceux des particuliers, dirigés et exploités dans les mêmes conditions, et qui ne constituent point des services publics proprement dits ; 2° les services publics proprement dits qui sont soumis à « des règles propres exorbitantes du droit privé ».

Dans cet aspect, que l'on peut appeler classique ou juridique, du service public, celui-ci apparaît comme un *moyen* pour l'Etat d'accomplir la mission et d'atteindre la fin qui lui sont dévolues, tout en demeurant dans son essence en dehors et au-dessus des services, publics ou non, qu'il organise.

Mais l'évolution du droit administratif et du droit public vient aujourd'hui battre en brèche cette conception.

Toute une école s'est attachée, d'une part, à élargir la notion de service public et à en dégager des caractères nouveaux, et, d'autre part, de faire du service public le but même de l'activité de l'Etat et comme le fondement du droit administratif (3). De là à soutenir que tout service

(1) HAURIOU, *Droit administratif* page 920.

(2) « Lorsqu'une personne publique entreprend l'exploitation d'un service industriel ou commercial, en se bornant à une imitation aussi complète que possible de la gestion privée, la matière est non pas de droit public mais de droit privé ». (Affaire Lafregyre, 26 janvier 1923).

(3) JÈZE, *Principes de Droit administratif* (p. 1). « Le but de l'Etat est d'organiser et de faire fonctionner des services publics ».

public doit être organisé par l'Etat ou la collectivité, il n'y a qu'un pas. Ainsi on est conduit petit à petit à remettre entre les mains de l'Administration le « Monopole du Bien Public ».

Mais la notion même de service public est extrêmement fuyante et lâche ; elle se prête à toutes les complaisances, à toutes les exagérations, à toutes les interprétations.

Qu'est-ce que l'intérêt général, qu'on prétend lui donner comme fondement ?

Ce n'est qu'une notion subjective, dont le contenu s'appauvrira ou s'enrichira au gré des circonstances et des passions. Elle peut comporter non seulement les besoins d'un public très étendu et le souci de la défense nationale, mais encore toute autre considération économique, sociale ou politique.

Du même coup, des services qui avaient été jusqu'alors organisés par l'initiative privée tombent sous la coupe du régime administratif.

D'abord ce sont les chemins de fer, puis les Mines, puis la force hydraulique, puis la Marine, puis les boulangeries et les boucheries ; et ainsi du reste. Car il n'est point d'entreprise privée dont on ne puisse extraire quelque élément d'intérêt général ou public.

Le monde économique et social est une vaste synthèse de services publics et mutuels, où les échanges et les trac-tations s'opèrent tantôt sous le mobile de l'intérêt privé, tantôt sous le contrôle de l'intérêt général.

A l'origine étaient la confusion et le chaos. Puis la nécessité est venue de débrouiller les éléments épars du cosmos social, les divisant et les distribuant avec logique. Aux uns, aux particuliers, elle a laissé les innombrables services que l'âpreté au gain et le souci du lucre organisent avec bonheur. Au-dessus, elle a constitué l'Etat pour protéger, surveiller et diriger l'activité des individus et pour les contenir dans les limites de l'utile et du juste. A celui-ci elle a remis encore les quelques services que l'intérêt privé eût mal organisés ou point du tout.

Ainsi l'harmonie régnait avec la division. Aujourd'hui la confusion cherche à renaître par le haut.

Tous les services peu à peu incomberaient à l'Etat ou à la collectivité.

Sous le plus futile prétexte le régime administratif serait substitué à l'économie privée, qui serait mangée de jour en jour comme une immense Peau de chagrin.

Une telle doctrine est l'exact pendant juridique des théories socialistes. Elle justifie la centralisation économique à laquelle le socialisme pousse de toutes ses forces ; elle la prépare directement. Bien plus ; appliquée avec une extrême logique, elle aboutirait à un pur collectivisme étatique.

Ces conséquences encore lointaines sont peu sensibles. D'autres, plus immédiates, le sont beaucoup plus.

En même temps qu'elle a été étendue et élargie, la notion de service public a été encore modifiée dans sa compréhension. Toute idée fiscale tend à en être rigoureusement bannie.

Sauf pour quelques vieux monopoles le souci des bénéfices fait place nette aux préoccupations sociales ou politiques. « Economiquement, socialement et politiquement, dit M. Jèze (1), l'organisation et l'exploitation (des P. T. T.) sont orientées exclusivement vers l'intérêt général. Les gouvernements n'ont pas organisé et ne font pas fonctionner ces services en vue de retirer des bénéfices ; c'est en vue de promouvoir la prospérité générale, de développer le commerce et l'industrie, d'encourager la production économique, d'élever le niveau moral et intellectuel de la population, d'exciter les sentiments de solidarité nationale et humaine par la communication facile des pensées, d'aider à son éducation politique par la lecture des journaux et des revues ». — Et un peu plus loin (2) :

« Observons les faits sans parti pris. Nous constaterons tout d'abord que le service de transports par chemins de fer n'est pas une entreprise industrielle ou commerciale ; ce n'est pas en vue de réaliser des bénéfices que l'exploitation est organisée. Il faut répéter ici les développements présentés sur le service postal. Si l'on exploite commercialement les chemins de fer, il faudrait supprimer immédiate-

(1) *Principe du droit administratif*, p. 43.

(2) JÈZE, *Principe du Droit administratif*, p. 53.

ment toutes les lignes secondaires, qui sont largement déficitaires (1).

On peut légitimement soutenir qu'une exploitation doit être déficitaire, non pas évidemment en ce sens qu'elle doit être mal gérée, mais en ce sens que les tarifs doivent être inférieurs à ce qui serait nécessaire pour couvrir toutes les dépenses ». Une telle conception du service public est très lourde de conséquences.

Tout d'abord, elle permettra d'exproprier une foule d'entreprises auxquelles on découvrira facilement un caractère de service public et que les conditions de l'industrie privée ne permettent pas d'exploiter au-dessous du prix de revient.

Puis elle justifiera toutes les fantaisies électorales, toutes les largesses du perpétuel candidat à la députation qu'est l'Etat démocratique et couvrira d'un prétexte fallacieux les gabegies, les déficits, la mauvaise exploitation.

Enfin, chose plus grave, le point de fuite où elle tend, la terre promise où elle porte ses pas, c'est la gratuité du service public. Il n'y a pas de raison, en effet, sinon les difficultés financières, pour qu'on admette une exploitation déficitaire plutôt qu'une exploitation à titre gracieux. Celle-ci étant plus démocratique que celle-là, on peut être assuré qu'elle ne manquera pas de protagonistes.

Comme la pierre est attirée vers le centre de la terre,

(1) On pourrait peut-être faire remarquer ici que les sociétés privées qui exploitent commercialement leurs entreprises (« en vue de réaliser des bénéfices ») consentent très souvent à souffrir un déficit dans une branche, ou dans une zone d'activité, soit afin de satisfaire le public et de l'accoutumer à leurs services, soit afin de drainer les affaires vers les branches pleinement rémunératrices ou de préparer l'avenir.

Donnons en exemple la « Standard Oil » qui, sous la raison sociale « Nobel-Standard » subit volontairement, depuis de longues années, un très gros déficit dans les exploitations qu'elle a établies en Pologne, rien que pour manifester sa présence, accroître la consommation générale, en procurant toutes sortes de facilités au public, et se ménager de la sorte d'abondantes recettes à venir.

Il serait aisé d'aligner d'innombrables cas tirés de la pratique industrielle ou commerciale la plus stricte.

Bref, il est faux de poser comme un dogme que tout service déficitaire doit être supprimé.

ainsi la gratuité subit l'attraction irrésistible des forces démocratiques. Mais cette opération n'ira pas sans un développement prodigieux de la fiscalité. Il faudra couvrir par de nouveaux impôts les déficits toujours plus formidables des services publics. Un moment viendra où les impôts auront dévoré ou mis en fuite la matière imposable. Il faudra recourir alors au moyen que Montesquieu (1) préconisait comme le seul remède à une fiscalité excessive : le Monopole public.

Les plus riches et les plus fructueuses branches de l'économie privée seront ainsi saisies tour à tour par l'Etat.

Mais peu à peu, la tendance à la gratuité se combinant avec une gestion désordonnée fera baisser jusqu'à le réduire à néant le rendement de ces industries, et de nouvelles victimes devront être jetées dans la gueule du Moloch-Etat. L'accroissement des monopoles et des services publics, le fardeau toujours plus lourd des impôts enlèveront au marché libre les points stratégiques de l'économie nationale. En face d'une formidable économie administrative il ne dressera plus qu'une impuissante et squelettique économie privée (2).

Passée en fait entre les mains de la collectivité, la pro-

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des Loïs*, L. XIII, ch. VIII. « Pour que le prix de la chose et le droit puissent se confondre dans la tête de celui qui paye, il faut qu'il y ait quelque rapport entre la marchandise et l'impôt et que, sur une denrée de peu de valeur, on ne mette pas un droit excessif. Il y a des pays où le droit excède de dix-sept fois la valeur des marchandises. Pour lors le prince ôte l'illusion à ses sujets ; ils voient qu'ils sont conduits d'une manière qui n'est pas raisonnable, ce qui leur fait sentir leur servitude au dernier point. D'ailleurs, pour que le prince puisse lever un droit si disproportionné à la valeur de la chose, il faut qu'il vende lui-même la marchandise et que le peuple ne puisse l'aller acheter ailleurs ; ce qui est sujet à mille inconvénients ».

(2) Cf. HAURIOU, *Principes de droit public*, p. 375.

« Tout cela revient à dire que le socialisme d'Etat, qui se présente avec des allures débonnaires, qui ne demande ni la transformation juridique de la propriété, ni la suppression de la monnaie et des échanges, n'en conduit pas moins au collectivisme par une voie indirecte, parce qu'il pousse au développement exagéré des services publics et des impôts, parce qu'il rompt ainsi l'équilibre de masse entre l'Administration et le marché libre, parce qu'ensuite il rompt l'équilibre moral sur lequel repose l'autonomie mercantile, par des impôts spécialement décourageants et par l'organisation de services publics spécialement démoralisateurs ».

priété des moyens de production sera tout proche alors de le devenir en droit.

*
**

Quelque succès puisse être réservé à cette conception du service public, si naturel qu'en soit l'épanouissement dans un Etat fortement teinté de socialisme, la Jurisprudence, pour le moment s'en tient, d'ailleurs avec des flottements et des obscurités, à la distinction que nous avons établie précédemment : services industriels à caractère de service public proprement dit et services industriels non publics.

Un intérêt juridique assez considérable sous-tend cette discrimination.

Si l'on se trouve en présence d'un service public proprement dit, la matière sera de droit public (1).

Que si, au contraire, il s'agit d'un service industriel à caractère non public, on appliquera, en général, les principes du droit privé (2).

Une sous-distinction est, toutefois, nécessaire sur ce point.

(1) « Tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics proprement dits généraux, locaux, soit que l'Administration agisse par voie de contrat, soit qu'elle procède par voie d'autorité, constitue une opération administrative qui est, par sa nature, du domaine de la juridiction administrative au point de vue des litiges de toute sorte auxquels elle peut donner lieu » (Conseil d'Etat ; affaire Terrier, S. 1903, 3. 26).

(2) Affaire Lafrégeyre, 26 Janvier 1923 (Cf. JEZE, p. 320). M. RIVET déclare : « Lorsqu'une personne publique entreprend l'exploitation d'un service industriel ou commercial en se bornant à une imitation aussi complète que possible de la gestion privée, la matière est, non pas de droit public, mais de droit privé. » Mais « il faut que lesdits services fonctionnent dans les mêmes conditions que s'ils étaient dirigés par un particulier et en ce qui concerne spécialement les rapports des employés et du patron que la personne publique se trouve être vis-à-vis de ses agents et ouvriers — abstraction faite de la question, sans importance décisive, de la forme matérielle dans laquelle elle aura pu, par acte unilatéral, arrêté ou autres, s'attacher leurs services — dans la même situation que se trouverait un industriel ordinaire vis-à-vis du personnel recruté pour son exploitation ».

Suivant la formule de M. Romieu (Affaire Terrier. S. 1903, 3. 26) la discrimination entre la gestion publique, qui appartient au droit public, et la gestion privée, qui ressortit au droit privé, peut se faire « soit à raison de la nature du service qui est en cause » — et c'est ce que nous venons de faire — « soit à raison de l'acte qu'il s'agit d'apprécier ». En sorte qu'un service public peut très bien accomplir un acte qui tombe sous les règles du droit commun, par exemple toutes les opérations qui intéressent le domaine privé ou les tractations courantes dans la vie industrielle et commerciale (commandes, locations, achats de meubles et fournitures, etc.)

Enfin dans tous les cas, des textes spéciaux peuvent venir et viennent en fait déroger aux principes généraux.

Mais lors même qu'on se trouve en présence d'une exploitation d'Etat en tous points comparable à une entreprise privée, les règles du droit privé qui s'appliquent en l'occurrence subissent les modifications commandées par la situation exceptionnelle de l'Administration (formes des contrats, donations, legs, etc.) ou sont tenues en échec par des textes spéciaux : prescription quinquennale, procédure de l'adjudication, etc.

Une pratique récente de la jurisprudence a encore introduit une nouvelle dérogation à ce système. Le Conseil d'Etat, puis le Tribunal des Conflits et la Cour de Cassation, ont admis que, au cas où il s'agit d'un service public (industriel ou non), il y avait avantage à laisser aux administrations le choix entre les modes de la gestion publique et les contrats de droit commun. Elles peuvent désormais adopter les usages du commerce et employer les contrats ordinaires de préférence aux formes des marchés publics. Elaborée surtout pour la matière des fournitures, cette jurisprudence s'étend peu à peu aux transports et aux travaux publics (Cf. Hauriou, *Droit Administratif*, p. 915).

En résumé, avec toutes les distinctions que la matière comporte et que nous venons d'esquisser rapidement, les entreprises industrielles d'Etat sont soumises suivant leur nature — services publics ou services non publics — à deux catégories de règles juridiques — droit public ou droit privé —, qui vont influencer grandement sur les rap-

ports de l'Etat avec ses propres employés et ouvriers ou avec les tiers contractants.

2° — Des rapports juridiques entre l'Etat industriel et ses ouvriers ou employés.

D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, les individus qui collaborent au fonctionnement d'un service industriel qui n'est pas un service public proprement dit, sont dans une situation de droit privé c'est-à-dire que le contrat qui les lie à l'Administration est un contrat de droit commun et non un contrat administratif de louage de services.

Aucune distinction juridique ne doit être faite entre la situation du haut personnel — (directeurs ou chefs de services) — et celle du personnel subalterne.

Pour M. Jèze (1), en dépit des affirmations contraires « lorsqu'il n'y a pas service public, les postes de direction ne peuvent pas être des fonctions publiques ».

Lorsqu'au contraire le service industriel est constitué en service public proprement dit, la distinction entre le personnel de direction et le personnel subalterne serait légitime et juridique. Ce dernier est lié à l'administration par un contrat *administratif* de louage de services et il est véritablement dans une situation contractuelle. Au contraire, le personnel dirigeant est non dans une situation contractuelle, mais dans une situation légale et réglementaire et il constitue un corps de fonctionnaires proprement dits.

Même toutefois dans le cas du contrat administratif, les parties traitent sur un terrain tout particulier ; et l'une (l'Etat) impose à l'autre (l'individu) un ensemble de charges et de conditions qui n'ont pas leurs pareilles dans l'industrie privée (2).

(1) JÈZE, *Principes de droit administratif*, p. 439.

(2) Cf Conseil d'Etat, 7 août 1909, Rec. p. 826, Note de M. Tardieu.

« La continuité est... de l'essence du service public. Entre l'Etat et les agents qu'il appelle à collaborer aux divers services publics intervient ce que M. Laferrière appelle un contrat de droit

Ces différences de condition juridique aboutissent pratiquement aux résultats suivants : aux agents des services industriels non constitués en services publics appartiennent, sans conteste, comme aux ouvriers ordinaires, les droits de coalition, de syndicat et de grève. Ces droits sont par contre, formellement déniés par la loi aux fonctionnaires proprement dits (article 126 du Code pénal).

Logiquement on devrait aussi les refuser aux agents subalternes des services publics. En fait, on a dû, pour des raisons de réclame électorale, les leur donner. Il s'est alors constitué au sein même de l'Etat deux catégories de fonctionnaires. Aux uns il a été accordé des prérogatives très étendues, et aux avantages de toute sorte, retraite, assurance, etc. que l'Etat assure à ses ouvriers et employés, on a joint encore la faveur d'une situation de droit privé. Ceux-là ont tous les droits, ceux des fonctionnaires proprement dits et ceux du personnel des entreprises privées, ..et peu ou point de devoirs.

Aux autres, par contre, aux fonctionnaires proprement dits, c'est-à-dire au personnel dirigeant des services industriels publics et au personnel tout entier des services publics non industriels, il n'a été attribué que peu de droits et beaucoup de devoirs. Soumis au régime du décret, leur situation est encore assez précaire ; toutes les influences

public et que d'autres auteurs après lui, notamment M. Tessier, ont dénommé le contrat de fonction publique. Oh ! assurément, ce n'est pas là purement et simplement le contrat de travail du Code civil. A la différence de ce qui se passe en droit privé, les parties ne traitent pas sur un pied d'égalité. L'Etat fixe à son gré et en vue du meilleur fonctionnement possible du service public, les diverses clauses du contrat ; non seulement l'Etat fixe toutes conditions, mais encore il se réserve le droit de les modifier en cours d'exécution. Enfin, il reste toujours libre de supprimer le service et par suite l'emploi. Cet ensemble de charges et de droits, qui forme ce qu'on appelle communément aujourd'hui le statut des fonctionnaires, constitue pour ceux-ci un bloc indissoluble. L'Etat fait connaître ses conditions dans des actes généraux : lois, décrets, ou arrêtés. Le fonctionnaire qui accepte sa nomination accepte par là même toutes les obligations que le contrat comporte pour lui et *notamment celle d'assurer sans interruption la continuité du service public, continuité qui est essentielle à la vie nationale. C'est là une obligation primordiale qui résulte des nécessités mêmes du service public...* On nous concèdera que dans ce contrat *les droits de l'Etat sont autrement étendus que ceux d'un patron ordinaire* ».

politiciennes s'y exercent avec fureur pour multiplier les passe-droits, violer les règles de l'avancement hiérarchique, caser les favoris des parlementaires ou des caciques électoraux. A mesure que la Troisième République se faisait plus républicaine et plus démocratique, le trouble électoral s'étendait aux fonctionnaires. Cette vase les engluait et menaçait de les étouffer. Alors ils ont réclamé une protection contre les parlementaires ; ils ont exigé un statut qui les mit à l'abri des fantaisies d'un ministre ou des passades d'un parti enivré d'une soudaine victoire.

Toujours promis, toujours attendu, ce statut n'est pas encore fixé à l'heure actuelle.

Il viendra peut-être mais trop tard. C'est qu'entre temps les fonctionnaires proprement dits ont comparé avec amertume leur situation à celle des autres serviteurs de l'Etat, ouvriers des services industriels, cheminots, postiers, etc.

La comparaison faisait éclater violemment l'antinomie des deux régimes : l'un tout miel et tout faveur, l'autre tout dureté et tout injustice.

Alors le statut qu'ils rêvaient autrefois a commencé de leur paraître comme une garantie insuffisante et c'est l'égalité de traitement, l'égalité de faveurs et de droits, que beaucoup d'entre eux réclament aujourd'hui avec énergie.

A leur dernier Congrès, les instituteurs publics ont clairement exprimé leur mécontentement ; la déclaration suivante y a été lue par M. Glay et votée à l'unanimité, sans débats :

« Le Congrès... déclare qu'il ne laissera pas méconnaître le sens réformateur du syndicalisme des administrations publiques ; *proteste contre tout projet de Statut général des fonctionnaires* qui ne peut être qu'une loi restrictive du syndicalisme administratif et revendique l'exercice intégral de la loi de 1884 ; confirme ses résolutions antérieures pour la substitution du régime contractuel à celui de la hiérarchie institué par la Constitution de l'An VIII et toujours en vigueur ; affirme plus que jamais son adhésion à la C.G.T. pour assurer non seulement la poursuite de son but général de transformation sociale, mais l'immédiate défense des intérêts généraux de la nation contre

l'emprise des puissances financières qui, depuis la guerre, asservissent l'Etat au profit des privilégiés des congrégations économiques. »

Il est peu probable que le régime démocratique résiste à ces sommations.

De même que la mauvaise monnaie chasse la bonne, ainsi les mauvaises institutions chassent, en démocratie, les moins mauvaises. Une loi semblable à celle de l'accélération de la pesanteur, y entraîne inéluctablement toujours plus bas le corps social tout entier. Cependant l'assimilation entre la fonction économique et la fonction publique, qu'une partie des fonctionnaires s'efforce de faire admettre par les pouvoirs publics, entraînera de tout autres conséquences qu'une simple transformation juridique de la condition des fonctionnaires.

Elle désorganisera aussi la fonction publique. Comme les syndicats ouvriers réclament la direction des opérations économiques, ainsi les syndicats de fonctionnaires s'attendant à la remorque des autres, les suivant pas à pas, exigeront, exigent déjà la direction des fonctions publiques.

Si le contrôle ouvrier est admis pour les entreprises industrielles de l'Etat, ce précédent ne manquera pas d'être invoqué par les autres fonctionnaires pour les autres fonctions. L'esprit d'égalité et d'uniformité aidant, c'est le syndicalisme des fonctions publiques qui remplacera entièrement le système de la centralisation hiérarchique. Les entreprises industrielles aux syndicats ouvriers, les fonctions publiques aux syndicats de fonctionnaires : tel serait le terme logique de cette évolution juridique (1).

(1) Nous ne pouvons ni ne voulons analyser, ni juger ici le mouvement syndicaliste ou corporatif. Il suffit de révéler ce qu'il est et ce à quoi il tend.

Pour le reste, bornons-nous à constater que l'autonomie de certains services publics a existé et existera, de tout temps (par exemple pour l'Université).

Même accrue, cette autonomie paraît en de nombreuses circonstances, légitime et bienfaisante. Elle opère une excellente décentralisation administrative et une heureuse conjonction de l'intérêt général et de l'intérêt privé. Mais ce qu'on doit repousser formellement, c'est la généralisation de ce système, élevé à la hauteur d'un dogme politico-économique.



3° *Des rapports juridiques de l'Etat industriel avec les tiers contractants.*

Tandis que les relations de l'Etat industriel avec son personnel recèlent, comme nous venons de le voir, de redoutables inconnues et, par un dynamisme intérieur, préparent une véritable révolution politique, les rapports juridiques des entreprises publiques et des tiers contractants n'offrent aucune donnée de cette importance.

Si l'Etat n'est pas un industriel ou un commerçant ordinaire, s'il peut toujours par une décision unilatérale amoindrir les garanties que les particuliers trouvent dans le droit privé (1) pour les rapports contractuels ordinaires ; et si dans bien des cas il les amoindrit, néanmoins, d'une manière générale, les individus sont maintenant aussi bien protégés dans leurs relations économiques avec l'Etat que dans leurs opérations mutuelles.

Plus dur à l'origine que le droit civil, moins précis et moins protecteur, le droit administratif, sous l'effort combiné de la jurisprudence et de la doctrine, s'est adouci, s'est humanisé, de sorte qu'aujourd'hui, quoiqu'il constitue un corps de principes et de règles très différent du droit privé, il offre une garantie et une protection pour le moins équivalentes.

(1) Par exemple les clauses d'irresponsabilité. Les P. T. T. sont couverts par la loi du 29 novembre 1850 qui a établi l'irresponsabilité de l'Etat en matière de transmission télégraphique, et par la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, qui a décidé que la responsabilité des services publics n'est pas réglée par les textes du Code civil, mais qu'elle a « ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. »

Cf. arrêt Blanco, 1^{er} février 1873.

De même la poste est couverte dans sa responsabilité par la loi du 7 avril 1879.

Nul doute qu'il n'y ait là pour les particuliers un élément d'insécurité et d'incertitude qui n'existe point dans les rapports privés.

« C'est ainsi », dit M. Hauriou (1), « que la théorie des indemnités pour dommages résultant des opérations administratives, ou la théorie des indemnités pour fautes de service, sont bien plus équitables que si elles avaient été édifiées avec les principes du droit civil ». Tant s'en faut, d'ailleurs, que les particuliers dans leurs rapports avec les services d'Etat aient été entièrement privés de l'appui que peuvent leur prêter, dans certaines circonstances, soit l'application des règles du droit privé, soit la compétence des tribunaux judiciaires.

Si imprécise que soit encore la délimitation entre les deux juridictions et entre les deux droits, la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits tend à admettre que, chaque fois qu'il s'agit d'un service non public (domaine privé) le contentieux de pleine juridiction appartient aux tribunaux judiciaires. Au contraire, lorsqu'on est en présence d'un service public, le contentieux de pleine juridiction appartient : à la juridiction administrative si l'acte incriminé suppose l'application d'une règle spéciale au fonctionnement des services publics ; à la juridiction ordinaire si cet acte est en tous points semblable à celui qu'un particulier aurait accompli dans les mêmes conditions.

Pour le contentieux de l'annulation, il appartient dans tous les cas aux tribunaux administratifs, le tout sous réserve des lois particulières qui peuvent venir modifier la compétence de l'une ou l'autre juridiction.

Le plus grave inconvénient de ce système c'est encore la difficulté pour les particuliers de déterminer la juridiction compétente, soit qu'il s'agisse de savoir si l'on se trouve en présence d'un service public ou non, soit qu'il faille déterminer le caractère de l'acte incriminé. D'où souvent des pertes de temps et d'argent.

Mais du jour où ces points auront été précisés et fixés d'une manière concrète, le régime du droit administratif pourra être tenu pour aussi souple et aussi avantageux aux particuliers que le droit privé pur et simple.

Reste, il est vrai, que l'Etat-industriel pourra toujours

(1) HAURIOU, *Principes de droit public*, p. 502.

et dans tous les cas, par une décision légale et unilatérale, échapper aux conséquences de sa propre activité économique et s'arroger au-dessus des particuliers, au-dessus des entreprises privées, une situation juridique toute de faveur et d'injustice.

**

Ainsi l'examen attentif du système juridique dans lequel se meut l'Etat-industriel soulève des problèmes d'une importance capitale : théorie du service public ; rapports de l'Etat et des fonctionnaires. Plus que l'organisation administrative et financière des entreprises industrielles, ils mettent en question le régime politique et économique de la Nation entière.

Cependant ce n'est point là-dessus qu'ont porté les études et les critiques que la gestion industrielle de l'Etat a fait pulluler. L'élément juridique a presque toujours été laissé dans l'ombre où il se cachait.

Au contraire, l'organisation administrative et financière a retenu, bien avant la guerre, l'attention des écrivains et du public. Les inconvénients en étaient plus apparents, les conséquences funestes plus tangibles, la critique plus aisée.

Craignant, sans doute, que la mauvaise gestion, qui était le corollaire fatal des méthodes administratives, ne tournât au discrédit des industries de l'Etat, les étatistes les plus convaincus manifestèrent eux-mêmes une certaine appréhension et en 1905 au congrès radical de Nantes, M. Debieuvre exhalait son inquiétude en ces termes :

« L'outillage industriel de nos arsenaux n'est pas à la hauteur des besoins de la grande industrie moderne. Est-ce la faute du système ?

« La direction et la responsabilité, qui devraient être sur place sont placées à la bureaucratie de la rue Royale. Est-ce la faute du système ?

« Le rendement de main-d'œuvre ouvrière y est insuffisant ; la moitié des ouvriers ne travaillent pas. Est-ce la faute du système ?

« Est-ce que cela donne la preuve que les industries

d'Etat doivent fatalement rester inférieures aux entreprises privées ?...

« — Non ! si dans les entreprises d'Etat : chemins de fer, arsenaux, etc., on savait choisir la direction parmi les compétences ; si l'on voulait assurer la surveillance intelligente et sévère en même temps que l'autorité et la responsabilité des chefs de l'entreprise ; si l'on intéressait les ouvriers dans l'affaire en leur donnant un salaire de base et une prime de production de façon à faire d'eux de véritables associés, les entreprises d'Etat, les régies communales ne seraient pas industriellement inférieures aux entreprises privées...

« Non pas que tous les bénéfices qu'elle pourraient rendre s'en allassent tomber dans le gouffre du budget général. Non ! les entreprises d'Etat, si on les veut prospères, devront être autonomes, avoir leur budget personnel de recettes et de dépenses, de façon qu'une quote-part tout au moins de leurs bénéfices serve à l'amélioration des rouages du service et de la situation du personnel...

« Devant les difficultés financières de l'heure présente, la politique des monopoles publics apparaîtra bientôt comme nécessaire à ceux-là mêmes qui sont le plus hostiles au système ».

« Bientôt l'obligation s'imposera à l'Etat de se conduire comme un industriel actif et avisé, comme un bon et honnête commerçant ; capable en même temps de « pondre » les ressources nécessaires à l'œuvre des réformes et des assurances sociales et d'améliorer les conditions d'existence des citoyens ».

Mais ni les circonstances politiques, ni la crainte d'accorder aux administrations publiques une trop grande indépendance, ni enfin l'évolution assez lente du droit administratif n'ont permis d'accomplir avant la guerre de sérieuses réformes dans l'organisation des entreprises d'Etat.

Et comme les inconvénients du vieux système administratif n'étaient sensibles qu'au petit nombre, le grand public y demeurant étranger, la pression de l'opinion ne s'exerçait pas assez fortement sur les politiciens pour les contraindre à porter des modifications réelles dans le régime des entreprises d'Etat.

La guerre vint introduire dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, des facteurs tout nouveaux.

L'écrasant fardeau industriel et commercial assumé par l'Etat durant les hostilités, la nécessité d'accomplir très rapidement des opérations qui importaient beaucoup à la Défense nationale, imposèrent aux administrations publiques des méthodes nouvelles. Dans bien des cas, aux formules administratives on substitua les règles des exploitations privées.

Cependant pas plus les procédés adoptés spontanément par les administrations publiques, que les modifications juridiques introduites ou sanctionnées par la jurisprudence ne constituaient une réforme générale et profonde du vieux système. Le cadre rigide des entreprises d'Etat subsistait à peu près intact, règlements datant de quelque cinquante ans, sujétion ministérielle, règles budgétaires, comptabilité publique, etc.

Après la guerre, les mécomptes financiers, les déficits budgétaires et le rendement manifestement insuffisant des exploitations d'Etat créèrent un fort courant d'opinion en faveur d'une complète réformation de la gestion gouvernementale. D'innombrables commissions parlementaires ou extra-parlementaires (1) s'attachèrent à découvrir les causes de la mauvaise gestion et à dresser un plan de réformes.

En même temps, de tous les points de l'horizon politique accouraient en foule les plus belles formules de rénovation : nationalisation industrialisée, industrialisation pure et simple, réforme administrative, formule de l'office, affermage, retour à l'initiative privée.

Sous les coups des critiques, une transformation allait bientôt s'opérer, dont les résultats pourraient bien être très différents de ceux qu'on escomptait alors.

(1) Rapport présenté par M. André Citroën, au nom de la Commission chargée d'étudier les questions concernant l'organisation et le fonctionnement des monopoles des Tabacs et des Allumettes (1925).

J. GHEUSI, Rapport, projet de loi accordant la personnalité civile et l'autonomie financière à la Manufacture nationale de Sévres (Chambre des Députés, 1920, n° 1686).

ROBERT (PIERRE), Réforme financière du service des Postes et des Télégraphes (Chambre des Députés, 1920, n° 1499).

CHAPITRE III

La Gestion industrielle de l'État et les Critiques qu'elle a soulevées

La Machine officielle est lente, bête, prodigue,
corrompue.

(HERBERT SPENCER, *Essais de Politique*).

§ 1^{er}. — *Les Résultats économiques et financiers* (1).

Il eût été étrange que des entreprises soumises à des règles et à des principes qui n'avaient pas été établis pour une gestion lucrative et qui étaient très différents des méthodes couramment employées dans l'industrie et le commerce, donnassent des résultats économiques et financiers comparables à ceux des moyennes exploitations privées.

Si l'on ajoute encore que dès avant la guerre on admettait fréquemment l'idée que beaucoup d'exploitations d'État, destinées à satisfaire un besoin ou un intérêt général, ne doivent pas viser principalement à faire des bénéfices et que l'opinion commençait à prendre corps qu'un service public n'est pas une entreprise de lucre et de gain (2), on

(1) Pour la commodité du sujet, nous examinerons d'un trait les résultats financiers des entreprises d'État, sans tenir compte des variations survenues dans leur statut organique avant ou après la guerre.

(2) C. f. JÉZE, *Principes de droit administratif*, p. 53, et GIDE, *Economie Politique*, p. 325-326.

« Il est certain qu'il y a une certaine incompatibilité entre ces deux buts : d'une part, procurer des ressources à l'État, d'autre part satisfaire le plus économiquement possible aux besoins des consommateurs. Ce dernier but est certainement le but essentiel ; l'autre ne peut être justifié que par des nécessités exceptionnelles et temporaires. »

sera moins surpris du triste bilan de la gestion étatique.

Ce bilan est, d'ailleurs, assez difficile à établir ; car les méthodes comptables de l'Etat sont telles qu'il est souvent presque impossible de dégager pour une exploitation donnée le rapport exact des recettes aux dépenses et les *résultats réels de l'exploitation*. Peut-on affirmer, toutefois, que financièrement les entreprises étatiques aient coûté cher à la Nation ?

Si nous choisissons la période de guerre, il est hors de doute que presque toutes les opérations de l'Etat se sont soldées par un effrayant déficit (1). Mais il serait peut-être tendancieux d'adopter la gestion de guerre comme le prototype de la gestion étatique. La nécessité où se trouvait le Gouvernement de mettre rapidement sur pied une nouvelle organisation économique et de fédérer les efforts et les ressources de la France entière pour le salut commun, explique et excuse, dans une certaine mesure, l'insouciance et la légèreté avec lesquelles bien des exploitations furent alors engagées. La politique délibérément adoptée, le sacrifice des finances volontairement accepté, quelques critiques qu'on puisse y faire aujourd'hui à tête reposée, paraissaient en ce temps-là le gage de la tranquillité intérieure et comme le lourd tribut que réclamait la Victoire.

Cependant, si dans l'ensemble la gestion de guerre a été commandée par un destin implacable, dans le concret, lorsqu'on descend vers l'organisation de telle ou telle industrie, de telle ou telle exploitation, on est étonné des mécomptes qu'on y relève et l'explication finaliste ne suffit point à les justifier. Exacte lorsqu'elle s'applique au chapitre du ravitaillement en blés et farines, cette explication se trouve singulièrement affaiblie lorsqu'il s'agit, par exemple, de l'arsenal de Roanne ou de la flotte marchande.

Que le commerce des céréales ait entraîné pour l'Etat une perte sèche de 5 milliards ou que les chemins de fer lui aient imposé une charge de plus de 4 milliards, ces lourdes dépenses peuvent être excusées, par la politique du pain à bon marché ou par les besoins des transports militaires.

(1) Cf. les tableaux annexés au présent chapitre, pages 202 et 203.

Mais que l'arsenal de Roanne ait coûté 250 millions et qu'il n'ait produit en tout que 15 millions de marchandises (1) ; que la flotte commerciale de l'Etat, malgré la hausse des frets, ait été en déficit de 2 milliards (2), — voilà qui ne peut plus être justifié par les nécessités de la guerre. Aucune conjoncture, si grave, si exceptionnelle soit-elle n'explique qu'une entreprise, élevée à grands frais, ne fabrique rien, pas plus qu'elle n'autorise les malversations, les irrégularités, ni la gabegie.

A la vérité, le plus étonnant ce n'est pas tant que la gestion de guerre ait été onéreuse aux finances publiques, ni que les entreprises d'Etat tombent souvent en déconfiture, car les mêmes désastres sévissent dans la gestion privée, mais c'est qu'on remarque, dans les exploitations publiques, un rythme en quelque sorte régulier et constant de déficit ou de médiocrité.

Cette observation qui contient en germe toute la critique du système étatique s'applique d'ailleurs aisément à la gestion ordinaire de l'Etat, en temps de paix.

De toutes les entreprises permanentes de l'Etat français deux seules — les monopoles du tabac et des allumettes — sont, financièrement parlant, réellement productives, et, loin de constituer une charge pour le Trésor, apportent un sérieux appoint aux finances publiques.

Comme on le verra par les statistiques que nous donnons un peu plus loin, le monopole des tabacs a fourni depuis 1815 des rendements nets de plus en plus élevés. Si durant la période de guerre et d'après-guerre le rapport des dépenses aux recettes s'est élevé à un coefficient exagéré de 50 0/0 environ, en temps normal il atteint 20 à 22 0/0 ; il est vrai d'ajouter que, comme le monopole n'amortit point son capital, ne constitue point de réserves, on ne peut pas comparer son coefficient d'exploitation à celui d'une industrie privée.

Mais l'importance même des recettes du monopole a fait parfois illusion, et M. Clémentel dans son inventaire de 1924 a pu affirmer, soit conviction, soit argument électoral

(1) Cf. GIGNOUX, *L'Arsenal de Roanne*.

(2) Cf. DELEMER, *Le Bilan de l'Etatisme*.

que : « le produit net des monopoles fiscaux est ainsi passé de 468 millions en 1913 à 1.353 en 1923, progressant au cours de cette période de dix années à 289 0/0 de son rendement primitif.

« L'importance de ces chiffres écarte, dès l'abord, le reproche d'improductivité qu'on a souvent adressé aux exploitations industrielles de l'Etat. L'élévation de leur produit net apporte un témoignage précieux en faveur de la bonne marche de ces établissements. »

Si toutefois on tient compte de la dévaluation monétaire, on observe que l'accroissement des produits nets n'est plus aussi considérable qu'on veut bien l'affirmer. Soit, en effet, 430 millions en 1913 qui donnent, la livre sterling étant à 25 francs, 17,5 millions de livres ; et en 1925, 1.643 millions qui représentent, la livre prise au cours moyen de 120 (ce qui est bien inférieur au cours réel), 13,69 millions de livres.

Bien plus, lorsqu'on rapproche les recettes encaissées par l'Etat français, dans le système du Monopole, avec les produits nets obtenus par les Etats étrangers qui pratiquent la liberté du commerce des tabacs, avec taxes à l'importation, à la fabrication ou à la consommation, il est malaisé d'affirmer que l'exploitation en régie soit la plus avantageuse au fisc.

Recettes du Monopole des Tabacs en France

Exercice	Recettes brutes	Dépenses	Produit net	Rapport de la dépense à la recette
1815	53.800.000	21.700.000	32.123.000	40,3
1840	95.100.000	25.000.000	70.100.000	26,3
1869	255.700.000	58.400.000	197.200.000	22,9
1880	346.149.000	63.549.000	282.580.000	18,3
1913	545.000.000	115.192.000	420.800.000	21,1
<i>Période de guerre (chiffres du Rapport Citroën).</i>				
1914	531.100.000	111.900.000	418.100.000	21,09
1915	535.000.000	133.984.000	401.016.000	25,04
1916	599.500.000	163.500.000	435.900.000	27,17
1917	708.700.000	228.300.000	480.400.000	32,20
1918	694.300.000	295.900.000	398.300.000	42,65
1919	966.000.000	422.200.000	543.800.000	43,68

1920	1.454.000.000	712.120.000	741.880.000	49
1921	1.604.500.000	564.300.000	1.040.000.000	35,14
1922	1.666.900.000	497.900.000	1.169.000.000	29,8
1923	1.808.400.000	542.504.000	1.265.896.000	29,9
1924	1.997.000.000	623.000.000	1.374.000.000 (1)	31
1925	2.295.000.000	652.000.000	1.643.000.000 (1)	28
1926	2.880.000.000	750.000.000	2.130.000.000	26
1927	3.721.000.000	822.000.000	2.909.000.000	22
1928	4.017.000.000 (2)	850.000.000	3.167.000.000	21

Recettes de l'État

EN ANGLETERRE		AUX ÉTATS-UNIS	
Années	Revenu total en millions de Livres	Années	Revenu total en dollars
—	—	—	—
1901	15,081	1870	31.350.000
1911	17,169	1880	38.870.000
1912	17,342	1890	33.958.000
1913	17,254	1900	59.355.000
1914	18,263	1910	58.118.000
1915	19,272	1914	79.986.000
1916	25,743	1917	103.201.000
1917	27,342	1924	360.400.000
1918	33,285	1925	378.300.000
1919	46,231		
1920	60,858		
1921	55,520		
1922	55,197		
1923	50,825		
1924	51,880		
1925	51,909		

Tandis que de 1913 à 1925, le produit net du Monopole des Tabacs passait en France de 430 millions à 1.935 millions, les simples taxes rapportaient en Angleterre et aux États-Unis (3) :

(1) Chiffres publiés par le bulletin de Statistique 1926.

(2) Chiffres provisoires.

(3) Tous ces chiffres sont tirés soit de la Revue Internationale des Tabacs, soit du livre de M. Madsen *The State as Manufacturer and Trader* (London T. Fiske Unwin, 1917), soit enfin des *Stocks of leaf Tobacco and the American production, import, export and consumption*. (Washington, 1918 et sqq.)

	Angleterre.	Etats-Unis.
1913	17,25 millions de £ soit 431 millions de fr.	80 millions de \$ soit 400 millions de fr.
1925	52 millions de £ soit, à 120 fr. la £ £.200 millions de fr.	378 millions de \$ soit, à 22 fr. le \$ 8.316 millions de fr.

Ajoutons encore que la liberté favorise aux Etats-Unis et en Angleterre une très lucrative industrie et un intense commerce des Tabacs, qui accroissent la richesse générale, élèvent les revenus des particuliers et du même coup font entrer de nouvelles recettes dans les caisses de l'Etat, par les impôts sur les bénéfices industriels et sur le revenu général (1).

On se demande alors ce qu'il faut le plus admirer chez M. Clémentel, ministre des Finances, ou de son incroyable naïveté, ou de son ingéniosité parlementaire ?

Du monopole des allumettes nous ne dirons qu'un mot. Si la gestion en est lucrative, nous observons toutefois que le service est incapable de « fabriquer en France la totalité des allumettes qui y sont consommées » (Rapport Citroën, p. 201) et que, sur les produits qu'il importe — lesquels ont déjà laissé une marge considérable de bénéfice

(1) Nous donnons ici, à titre de renseignement, les bénéfices nets réalisés par les principales compagnies anglaises en 1923 et 1924.

Compagnies	Capital actions et Obligations	Bénéfices nets		Dividendes	
		1923	1924	1923	1924
EN LIVRES					
Abdulla et Cie....	550.000	43.717	54.575	8 %	8 %
Ardath.....	505.000	150 919	190.020	6	6
British American Tobacco.	20 571 403	4.491.972	4.861.266	25 (x)	26 1/2(x)
Caneras Ltd.....	540.000	216 565	379.845	20	50
Cope Bros. et Co, Imperial Tobacco et Co(Great Bri- tain et Ireland).	42.809.693	7.474.687	8.369.661	20 (x)	22.1/2 (x)
Imperial Tobacco of Canada.....	9.443.918	672.210	740.165	7	7
United Tobacco Cos (South)....	2.700 000	589.945	632.685	20 (x)	25 (x)

(x) Impôt non déduit.

au fabricant étranger — il réalise lui-même un produit net supérieur à celui que lui fournit sa propre fabrication ! !

Hors ces deux exceptions, aucune des anciennes exploitations n'est, depuis la guerre, réellement productive.

Il est d'ailleurs, toute une catégorie d'établissements, arsenaux, intendance, pour lesquels il est à peu près impossible de déterminer le coefficient d'exploitation ou les résultats économiques de la gestion. Comme les services de ce genre ne font pas, en principe, de bénéfice, ils se dispensent du même coup de produire un bilan ou de tenir des écritures qui fassent ressortir la situation financière de l'entreprise.

En revanche, on peut assez bien suivre l'évolution économique et financière des chemins de fer de l'Etat ou des P. T. T. et l'importance même de ces exploitations permet de formuler un jugement général sur la gestion de l'Etat. Ce n'est pas dans les petites, mais dans les grandes choses qu'on découvre le mieux la nature et la valeur d'une théorie ou d'un système.

La gestion des chemins de fer de l'Etat a toujours été franchement déficitaire avant la guerre, pendant la guerre, après la guerre. Quelques bonnes raisons qu'on alléguât depuis le rachat de l'Ouest — l'état du nouveau réseau ou la pauvreté industrielle des régions qu'il dessert (qu'on a, d'ailleurs, beaucoup exagérée et qui, en tous cas, ne l'est pas tant que celle du Midi) — la comparaison entre la gestion de l'Etat et la gestion des compagnies privées fait ressortir avec évidence la médiocrité de la première. Ni la régularité, ni l'accroissement continu des déficits ne peuvent être expliqués par les raisons qu'on invoquait autrefois. Les charges financières du Réseau de l'Etat ne sont pas supérieures à celles des autres réseaux et même elles sont inférieures à celles du P. L. M. et du P. O. Par contre le rapport des dépenses aux recettes est infiniment plus élevé pour l'Etat. Là est le vice capital des entreprises publiques : quelles qu'elles soient, elles dépensent trop et ne se soucient guère, pour des motifs politiques ou électoraux, de comprimer énergiquement leurs frais et de résister aux appétits et aux désirs qui s'aiguisent dans l'ombre des grandes sociétés.

DEFICIT DU RESEAU DE L'OUEST avant et après le rachat.

	1908 (avant le rachat)	1912 (après le rachat)
Recettes brutes	217.645.100	244.335.000
Dépenses	147.958.700	220.262.900
Produits nets	69.686.400	24.072.100
Charges du Capital	101.509.100	106.347.000
Déficit net	31.822.700	82.274.900

On a répliqué, il est vrai, qu'après tout le réseau de l'Etat ne coûtait pas plus cher aux finances publiques que les autres Compagnies et que la garantie d'intérêt absorbait des sommes presque aussi considérables. A quoi on peut répondre :

1° Que le seul déficit du réseau de l'Etat est supérieur à la garantie d'intérêt servie aux cinq autres réseaux réunis ;

2° que la garantie d'intérêt est le juste pendant des obligations ou des sacrifices que l'Etat impose aux Compagnies ;

3° que, par les taxes et par l'impôt, le fisc recouvre amplement les sommes avancées par le Trésor au titre de la garantie d'intérêt.

(Statistique des Chemins de fer.)

CHARGES ET BENEFICES DE L'ETAT *dans l'exploitation des Compagnies privées.*

	Charges	Profits (impôts et autres)	Différence
1913	181.873.000	320.767.000	+ 138.983.000
1922	352.539.000	1.039.951.000	+ 687.412.000

Au reste, quelque indulgence qu'on soit incliné, pour une raison ou pour une autre, à témoigner aux administrations publiques, il est malaisé, si l'on compare simplement

EXPLOITATION DU RÉSEAU DE L'ÉTAT (Statistique des Chemins de Fer).

Années	1900	1905	1910		1913	1922
			Ancien réseau	Ouest État		
Long. des lignes (en km.)	2.888	2.916	2.967	5.958	9.100	9.055
Recettes ..	50.187.070	58.821.630	63.148.000	229.516.000	329.518.490	1.041.715.000
Dépenses ..	36.132.107	38.925.286	52.450.000	181.604.000	282.061.425	1.192.488.000
Produits nets	14.054.663	14.986.344	10.699.000	47.906.000	47.457.065	150.772.000
Charges du Capital...		30.656.687	33.265.951	87.408.686	147.625.026	231.908.000
Différence entre les prod. nets et les charges		— 15.760.323	— 22.562.450	— 39.492.094	— 96.168.016	— 382.681.000
Total : — 62.054.544						

RESULTATS FINANCIERS DE L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER DE L'ETAT **Comparés à ceux des autres Compagnies pour l'année 1922 (Statistique des Chemins de fer).**

Réseaux	Long. d. lignes	Recettes	Dépenses	Produits nets	Charges du capital et prélèvements	Différence entre les produits nets et les charges	Résultats kilométriques			Rapport pour 100 des dépenses aux recettes
							Recettes	Dépenses	Produits nets	
Etat.....	9.005	1.041.715 707	1.192.488.318	— 150.772.611	231.908.886	— 382.681.477	115.043	131.693	— 16 650	114,4 %
Nord.	3 786	1.158.676.479	1.050.769.017	+ 107.907.462	232 579.489	— 124.672.027	306.042	277.541	+ 28.501	90,7 %
Est.....	4 962	1.037.356.549	848.186.243	+ 189.170.306	186.279.703	— 7.109.397	209.060	170.936	— 38.124	81,7 %
P. O.....	7.792	941.098.562	910.984.404	+ 30.114.158	267.436.706	— 237.322 548	120.777	116 913	+ 3.864	96,8 %
P. L, M....	9.781	1.806.047.139	1.598.605.983	+ 207.441.156	460.969.361	— 253 528.205	184 648	163.439	+ 21.209	88,5 %
Midi.....	4.117	442.982.189	457.784.713	— 14.802.524	146.939.385	— 161.741 909	107.598	111.193	— 3.595	103,3 %
Alsace-Lor.	2.236	521.091.613	483.370.835	+ 37.720.778	5.936.285	+ 31.784.493	233 046	216.176	+ 16.870	92,7 %

le réseau de l'Etat aux deux compagnies privées le plus défavorisées, le Midi et le P. O., de nier que la gestion étatique soit, toutes choses étant égales, infiniment plus onéreuse et plus lourde que la gestion privée. Entre les trois réseaux de l'Etat, du Midi et du P. O., nous avons à peu près la même recette kilométrique :

<i>Année</i>	<i>Etat</i>	<i>Midi</i>	<i>P. O.</i>
1922	115.043	107.598	120.777

et des charges de capital équivalentes.

Pour les dépenses kilométriques, au contraire, l'Etat se place nettement en tête :

<i>Année</i>	<i>Etat</i>	<i>Midi</i>	<i>P. O.</i>
1922	131.693	111.193	116.913

De sorte que le rapport entre les unes et les autres s'établit de la manière suivante, au détriment de l'Etat :

<i>Etat</i>	<i>Midi</i>	<i>P. O.</i>
114,4 0/0	103, 0/0	96,8 0/0

Toutes les conditions d'une bonne comparaison sont ici réunies car les trois réseaux sont sensiblement égaux par la richesse et l'activité des régions qu'ils desservent. L'Etat se place bravement en queue.

*
**

Le bilan financier des P. T. T. est aussi instructif que celui des chemins de fer, quoique d'une autre manière. Nous passerons l'éponge sur le déficit de guerre qui atteint le chiffre astronomique de 1.795.000.000 francs pour la période de 1914 à 1920.

Nous n'examinerons que les exercices les plus récents tels que les présente le Rapport même des P. T. T (1). Là encore nous relevons un déficit global, qui ne paraît pas près de s'atténuer.

(1) *Journal Officiel* du 23 Mai 1928, p. p. 427 et sqq.

RESULTATS GENERAUX DE L'EXPLOITATION

Années	Déficit
1923	38.140.000 francs
1924	16.415.000 —
1925	4.153.000 —
1926	32.156.000 —

Que si nous entrons dans le détail des comptes, nous observons, d'abord, que les pertes sont très loin de se répartir également entre les trois branches de l'exploitation :

COMPTE DETAILLE (y compris les charges du Capital)

Exercice 1923 :

	Bénéfices	Déficit	Déficit total
Postes	50.973.000		
Télégraphes		50.762.000	
Téléphones		38.950.000	
			38.140.000

Exercice 1924 :

Postes	88.349.000		
Télégraphes		31.681.000	
Téléphones		73.083.000	
			16.413.000

Exercice 1925 :

Postes	97.548.000		
Télégraphes		15.754.000	
Téléphones		85.948.000	
			4.154.000

Exercice 1926 :

Postes	340.905.000		
Télégraphes		85.948.000	
Téléphones		287.113.000	
			32.156.000

Le rendement des télégraphes et des téléphones est allé en sens inverse du rendement des postes et tous les bénéfices obtenus par ceux-ci ont été engloutis par ceux-là. Il est clair que le service des Postes est techniquement moins

compiqué que celui des Télégraphes, et le service des Télégraphes que celui des Téléphones. Or ce dernier est loin, financièrement parlant, de s'améliorer et il grève de plus en plus lourdement le Monopole. Ces observations, jointes à tout ce que nous avons déjà dit des entreprises publiques, nous permettent de formuler la loi suivante :

Le rendement d'une exploitation d'Etat est en raison inverse de sa complexité industrielle et technique.

C'est-à-dire que plus un service exige de connaissances scientifiques et d'adaptation continue, plus il réclame de soin, d'attention et de programme, moins l'Etat est apte à en assurer la gestion d'une manière non point fructueuse, mais simplement correcte. L'Etat est pareil à un enfant auquel il ne faut point confier des jouets trop délicats, ni trop savants ; il les briserait. Il lui faut de robustes et grossiers mécanismes qui résistent à ses fantaisies.

N'est-ce pas, d'ailleurs, M. Steeg qui affirmait avec gravité dans son Rapport de 1907 sur les P. T. T. que : « Comme des découvertes scientifiques, des perfectionnements industriels peuvent à tout instant bouleverser ses prévisions, l'Administration ne peut pas anticiper trop hardiment sur les événements ».

Vraiment, c'est une étrange conception que d'interdire tout progrès présent afin de ménager plus sûrement le progrès à venir !

Les entreprises nouvelles assumées par l'Etat après la guerre vont encore justifier et compléter la loi précédente.

On peut les diviser en deux catégories. Dans un premier groupe rentrent les industries que l'Etat a reprises en pleine activité et en plein rendement. Entièrement équipées et organisées, il n' a eu que la peine de les cueillir et d'en continuer l'exploitation pour son propre compte. C'est le cas des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, des Mines de Potasse d'Alsace et des Mines domaniales de la Sarre.

Un second groupe comprend les entreprises que l'Etat a créées de toutes pièces, comme l'Office National de l'Azote.

Entre ces deux sortes d'exploitations les résultats économiques et financiers varient d'une manière prodigieuse. Les premières sont prospères ou stationnaires, et le régime d'Etat ne les a pas encore entièrement désorganisées.

Les chemins de fer d'Alsace et de Lorraine ont donné et donnent encore de légers excédents ; de tous les réseaux, c'est celui qui possède la situation financière la plus claire et la plus nette.

L'état des Mines de la Sarre est moins aisé à connaître, car elles ne publient aucun compte de « Profits et Pertes », mais rien qu'un bilan très tardif et d'une lecture compliquée. Cependant M. Ch. Roy (1) a pu déterminer que, jusqu'au 31 décembre 1924, l'Etat avait reçu des Mines domaniales de la Sarre une somme totale de 105 millions de francs-papiers et qu'il devait en obtenir 65 pour l'exercice 1925. Toujours d'après M. Roy, le rendement net de la Sarre pourrait atteindre facilement 130 à 150 millions par an.

Pour les Potasses d'Alsace l'exploitation est encore plus médiocre. En 1922, elle a donné un bénéfice brut de 21 millions ; en 1923, de 36 millions ; en 1924, de 40 millions. Mais ces sommes ont été entièrement absorbées par les services de la liquidation, des immobilisations et des stocks. C'est peu si l'on songe à la richesse et à l'importance du gisement. C'est encore beaucoup si l'on tient compte des conditions de la gestion et de l'incertitude où se trouve l'administration sur le statut définitif de l'affaire.

En 1920, l'abbé Hackspill et ses collègues d'Alsace proposèrent que les Potasses acquises par l'Etat fussent amodiées pour 99 ans à une société anonyme unique, qui eût versé en retour une somme égale au prix d'achat. On eût ainsi évité le lotissement, toujours funeste, et permis une exploitation rationnelle et intense. Malheureusement M. Clémenceau avait promis, en 1919, que « l'exploitation des Mines de Potasse d'Alsace devenues propriété de l'Etat (serait faite) par collaboration des groupes alsaciens et des syndicats agricoles français, assurant à la fois une exploita-

(1) *Organisation financière de la Sarre.*

tion industrielle et la vente de l'engrais potassique au prix de revient sur le marché intérieur. »

Cela ne s'accordait guère avec une exploitation privée.

En 1920, le gouvernement de M. Leygues opinait pour le lotissement, et le Comité consultatif des Mines écartait l'amodiation que préconisaient les députés alsaciens. Mais la Chambre autorisait le 25 mars 1923 l'amodiation à une Société unique à participation ouvrière, et dressait un minutieux cahier des charges, tandis que la Commission sénatoriale se prononçait pour la gestion directe par l'Etat. Depuis lors, le projet dort dans les cartons du Sénat et Dieu sait quand il en sortira. On imagine combien ces éternels débats entravent l'essor des mines alsaciennes.

Mais leur médiocrité est une splendeur inouïe à côté de l'Office National de l'Azote, que l'Etat a prétendu, un beau jour, monter et lancer par ses propres moyens. Ce qu'il a coûté on l'ignore au juste : peut-être 200 millions, peut-être 300. Les socialistes avouent 250 millions (1).

Ce qu'il a produit ? — Rien, absolument rien. Autour de l'Office, s'est nouée, dans l'ombre, la plus abjecte des combinaisons politiques et la plus honteuse des surenchères électorales, chaque parti, mais entre tous le socialiste, jouant de l'Office comme d'une machine de guerre. « Il conviendrait », disait M. Auriol (2), « c'est ma seconde suggestion, de leur (aux agriculteurs) accorder sous forme de subvention indirecte les 250 millions, c'est-à-dire de ne pas compter dans le prix de revient de vos produits l'intérêt et l'amortissement des 250 millions avancés ». Il s'agissait bien de cela, alors que l'Office était incapable de fonctionner et que, pour écouler son infime production, il devait s'adresser au Comptoir privé dont on s'était flatté de briser le monopole et la prospérité.

On touche pour ainsi dire du doigt, par ces exemples, les divers degrés du rendement étatique.

Au premier échelon, il semble établi que plus une entreprise publique est complexe, moins elle est prospère ;

(1) Discours de M. Vincent-Auriol, 8 nov. 1927. *J. Off.* page 2.865.

(2) *Ibidem.*

c'est la loi que nous avons esquissée un peu plus haut. En second lieu il faut ajouter que *moins une industrie est évoluée, moins l'Etat est capable de l'organiser, de la doter ou de la perfectionner.*

Ce qui revient à dire qu'il est parfaitement impuissant à lancer une affaire industrielle dans de bonnes conditions financières.

§ 2. Critiques adressées à la gestion de l'Etat

Si médiocres étaient les résultats financiers de l'Etat-industriel qu'ils ont attiré de bonne heure les critiques les plus vives et les plus diverses. On entreprit de rechercher les causes, de marquer les raisons, de prévoir les conséquences des déboires ou des mécomptes. Ce travail toujours fait, est toujours à refaire.

Bien avant la guerre, les esprits les plus opposés s'accordaient à reconnaître que les services administratifs fonctionnaient mal. La nature humaine est invinciblement portée à la critique et au pessimisme, particulièrement dans les matières qui touchent aux institutions publiques, mais quelque part qu'on accorde à ces mouvements d'humeur et de défiance, il n'en reste pas moins que le fond du tableau était réellement assez sombre et le bourdon d'alarme qui sonnait de génération en génération n'était pas toujours poussé par des mains inexpertes ou avides.

Il serait aisé de tirer des innombrables rapports présentés aux deux Chambres un formidable réquisitoire contre la gestion de l'Etat. A quelque parti qu'ils appartinsent, les honorables rapporteurs ne pouvaient s'empêcher de relever les insuffisances, les erreurs, les tares d'organisation des exploitations d'Etat. En 1906, M. Sembat avouait dans son rapport sur les téléphones que :

« En remplaçant l'industrie privée, l'industrie d'Etat ne lui empruntait pas ses méthodes. Dès le début on le constate, le premier geste de l'Etat est un don de joyeux avènement. Il abaisse les tarifs d'abonnement forfaitaire. Il était impossible de savoir si l'Etat allait vendre à perte.

Il faisait ses prix au petit bonheur. C'était faire un cadeau plutôt que de lancer une grande industrie. »

L'essentiel des critiques et les grandes lignes des futures réformes administratives et techniques avaient été déjà formulées entre 1900 et 1914. Cependant, ni les unes ni les autres n'aboutirent. C'est que, hors un petit cercle de politiciens et de publicistes, elles ne touchaient point l'opinion publique. Comme aucun danger immédiat ne se faisait sentir, le problème — si discuté qu'il fût par quelques écrivains comme M. Leroy Beaulieu — n'existait pas pour la masse du pays. *Il n'était pas à l'ordre du jour.* Ce mot terrible contient presque la condamnation de la gestion étatique. Hors le cas, en effet, où la pression d'événements extraordinaires, telle qu'une crise financière ou politique, s'exerce avec violence pour imposer les réformes nécessaires, les entreprises publiques pétrifient dans leur concrétion primitive. Ni les conditions de notre jeu politique, ni les règles administratives, ni le respect des situations acquises, ne favorisent cette évolution continue, cette amélioration technique et commerciale constante, que l'on observe couramment dans les bonnes et même les moyennes exploitations privées. Quand une modification finit par être introduite dans un service d'Etat, il s'est écoulé un si long temps entre la proposition et l'application, que la réforme devient trop souvent inopérante, parce que déjà dépassée par les événements.

Le projet d'autonomie financière des P. T. T. présenté en 1910 par M. Steeg, (1) fut repris en 1911 par M. Dumont, en 1912 par M. Couyba, en 1915 par M. Lazare Weiller, en 1917 et en 1919 par MM. Clémentel et Pasquet, en 1920 par M. Loucheur, par M. Charlot et par M. Bringer, pour aboutir finalement en 1921. Ainsi du reste. Pour les Arsenaux, les projets de réforme ne se comptent plus. Pour les Tabacs, dès 1875, une grande Commission d'Enquête était chargée d'étudier les améliorations à apporter à la fabrication et à la vente ; une nouvelle Commission, instituée en 1923, reprit la question, publia un rapport connu sous le nom de rapport Citroën, dressa un plan de

(1) Cf. Rapport Bringer 1920 ; Chambre Annexe 1.042.

réformes, qui, édulcoré, transformé, réduit presque à néant fut enfin adopté par la loi d'août 1926.

A la vérité, les exploitations d'Etat s'adaptent mal aux transformations économiques et, hors les cas d'impérieuse nécessité, changent difficilement leurs méthodes. Comme le Barbare de Démosthène, elles ne conduisent point les évènements ; elles sont conduites par les évènements ; elles ne prévoient pas les changements ; elles ne préparent point les améliorations ; vienne une révolution industrielle, elles y résistent d'abord et, si elles finissent par s'y soumettre, c'est une pression extérieure qui leur impose la réforme.



La Guerre fut pour les entreprises de l'Etat une rude école. Tout ce qui était caché, les vices d'organisation, l'outillage insuffisant, les méthodes commerciales arriérées, apparut au grand jour. Les difficultés financières, les lourdes charges de l'Etat, le poids des impôts agirent comme autant d'aiguillons.

Les critiques qui, avant la guerre, ne portaient que sur des points particuliers, se firent plus vives, plus générales. C'est la gestion entière de l'Etat qui fut mise en accusation. Et le grand public lui-même, qui jusque-là s'était fort peu intéressé à la réforme de l'Etat, se prit pour ce problème d'une passion aussi soudaine que violente.

« Quand l'Etat exploite », dit M. Brousse (1), « c'est le désordre total... Quand ce sont des particuliers, le bon ordre est partout. Quelle est la raison de ce changement ? »

Il serait vain d'examiner une à une toutes les critiques. A peu de choses près, elles se répètent. Nous ne verrons en détail que les études qui ont été faites par la Commission Citroën sur le Monopole des Tabacs, et par M. Fayol sur l'administration des P. T. T. C'est-à-dire que nous aurons un aperçu très complet sur la gestion d'un service purement inustriel et sur la gestion d'un service public inustriel. Les conclusions que les auteurs tirent eux-mêmes,

(1) Rapport sur les Stocks de Guerre.

pourront, avec les distinctions et les ménagements qu'elles comportent, s'appliquer à toutes les entreprises d'Etat.

I. — LA GESTION DU MONOPOLE DES TABACS

d'après la Commission Citroën (1).

Le Rapport Citroën s'est livré à un examen minutieux des divers organes et services du Monopole et, au fur et à mesure des critiques, a proposé les mesures indispensables à l'amélioration du rendement. Quelques-unes, remarquons-le dès maintenant, ont été adoptées par la nouvelle organisation ; la plupart cependant sont encore restées lettre morte.

a) *Culture.*

On observe tout d'abord que le Monopole n'a pas développé suffisamment la culture du tabac en France et surtout dans les colonies. La proportion des achats faits à l'étranger est encore très élevée. La France consomme en moyenne chaque année 65 millions de kilogrammes de tabac, sur lesquels 25 environ peuvent être produits par la Métropole (Alsace comprise) et 9 par l'Algérie : le reste, 31 millions, doit être demandé aux pays exotiques ou aux Etats-Unis. Mais pour développer la culture en France ou dans les colonies, il faudrait améliorer les espèces et sélectionner les graines. Or le Monopole ne possède aucun institut expérimental semblable au laboratoire italien de Scafati, aucun centre d'expériences et d'enseignement. La Commission préconisait donc qu'un Institut et un laboratoire largement outillés fussent installés sur le terrain inutilisé de la Poudrerie de Bergerac.

« Il paraît certain que l'importance des résultats pécu-

(1) Rapport présenté par M. André Citroën au nom de la Commission chargée d'étudier les questions concernant l'organisation et le fonctionnement des Monopoles des Tabacs et des Allumettes (Imprimerie Nationale, Paris, 1925). — Cf. aussi, Lamarque « Le Monopole des Tabacs Office d'Etat ou liberté ». (Bordeaux, 1927).

niaires qu'amènerait la réussite de cette entreprise permettrait un amortissement rapide des premiers frais d'installation et des frais d'entretien courant » (page 24).

Rien n'a été encore fait.

La Commission conseillait aussi, sinon la suppression des règlements qui pèsent sur la culture du tabac et qui dans le système du Monopole sont absolument nécessaires, du moins qu'ils fussent, sur bien des points, assouplis et relâchés.

b) *Les Achats.*

Bien plus étranges sont les méthodes d'achats pratiquées par la Régie. En un mot, elle paie trop cher les tabacs indigènes ou exotiques. En France, elle est tenue de prendre toute la récolte produite, quelle qu'elle soit, ce qui est le corollaire de l'autorisation de culture. Des Commissions paritaires fixent 8 et 9 mois avant la récolte le prix d'achat sur les bases du prix marchand étranger et d'après la qualité des feuilles. Des commissions d'expertise composées d'une majorité favorable aux planteurs, répartissent les tabacs dans les quatre catégories établies par les Commissions paritaires. Invariablement elles surfont la qualité des feuilles présentées afin de faire attribuer au planteur le prix le plus élevé.

« La conséquence des classements irréguliers a été : d'une part jusqu'en 1922, des augmentations de dépenses injustifiées, et d'autre part, un abaissement de la qualité moyenne dans les régions où les Commissions d'expertise fonctionnaient d'une manière défectueuse, en classant aussi favorablement les mauvais tabacs que les bons. » (p. 30.)

On a, depuis 1923, substitué au prix unique par qualité, un prix moyen ; mais cette réforme n'a point empêché les commissions de surfaire la qualité des tabacs présenté, ni enrayé l'abaissement des produits.

L'achat au poids tel qu'il est pratiqué conduit directement à négliger la finesse des feuilles et les primes à la finesse et à la bonne présentation ne remédient que dans une faible mesure au vice fondamental de la méthode.

Enfin la Commission constate que la prime de protection accordée aux planteurs français et qui remplace les

droits de douane sur les tabacs étrangers importés bruts par l'administration, est beaucoup trop élevée. En 1924, la Régie a proposé une prime de 35 0/0 ; la Commission paritaire l'a encore augmentée et les planteurs n'ont pas été satisfaits !

Il faut ajouter à tous ces griefs l'intervention constante des politiciens du crû dans les autorisations de culture et le fonctionnement des commissions. Le Rapport Citroën n'en dit mot. Mais M. Lamarque, Ingénieur des Manufactures de Tabacs signale les nombreux abus qui se pratiquent sous le manteau des parlementaires.

Les achats faits à l'étranger sont presque aussi onéreux.

En principe, les représentants ou les commissions de la Régie doivent procéder par *adjudication publique*, ce qui est un non-sens et permet aux vendeurs étrangers qui connaissent d'avance les besoins et les demandes du Monopole, de s'entendre entre eux et de hausser les prix. En fait, le système de l'adjudication a été abandonné et l'Administration achète par contrats comme un industriel ordinaire.

Malheureusement elle ne possède par les crédits suffisants :

1° pour entretenir à l'étranger, en les rétribuant convenablement, des commissions ou des agents qui soient à l'affût de toutes les occasions favorables ;

2° pour constituer des stocks de tabac au moment de la baisse des prix, saisir les circonstances avantageuses et choisir le moment opportun.

La limitation des crédits et les règles budgétaires — spécialité et annualité — entraînent pour le monopole des pertes sèches ou des manques à gagner très importants.

Le nouveau régime permettra certainement d'améliorer sensiblement les conditions des achats.

c) *La Fabrication.*

Le Rapport insiste abondamment sur les vices de la fabrication, le peu de variété et la mauvaise qualité des produits.

D'une manière générale, on constate que le matériel des exploitations d'Etat est insuffisant et arriéré.

Jusqu'à ces dernières années — et encore aujourd'hui

probablement — les manufactures de tabacs employaient des machines vieilles de trente ans et plus, qui ne produisent que quelque milliers de cigarettes par jour, tandis que les machines modernes à grand rendement peuvent fabriquer jusqu'à 50.000 cigarettes par heure.

Même, longtemps après la guerre, les manufactures de tabac, pour fournir du travail à un personnel trop nombreux, se sont remises à fabriquer les cigarettes *à la main* (1).

« Il est incontestable — dit le Rapport Citroën, p. 57 — que toutes les usines, quelles qu'aient été les additions apportées aux plans primitifs et les modifications introduites depuis leur mise en service, sont arrivées à l'extrême limite de leur utilisation et ont peine à faire face au développement considérable des besoins de la consommation ». Les mêmes considérations peuvent être reprises pour toutes les usines ou fabriques d'Etat, qui ont un certain passé : pour les Arsenaux, pour les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais.

A Sèvres, « il a fallu la collaboration occasionnelle et temporaire de la Manufacture avec l'administration des Poudres pendant la guerre, pour que le Directeur puisse substituer un chemin de fer Decauville à la brouette du XVIII^e siècle et des scies mécaniques aux scies à main » (2).

Dans le service des téléphones, la situation technique, est si peu satisfaisante que les Enquêteurs de la Ville de Chicago, après une étude faite en France, ont pu affirmer que :

« Au double point de vue des téléphones locaux et interurbains, le service français pouvait être considéré comme le plus inefficace et le plus archaïque de toute l'Europe. »

E. M. Deschamps renchérissait encore à la Chambre des Députés : « La situation de notre réseau téléphonique fran-

(1) Cf. LAMARQUE, *le Monopole des Tabacs* (p. 48-49). « C'est alors qu'apparut dans les manufactures cette fameuse production de cigarettes à la main et qu'on vit des ateliers de 200 ouvrières faisant le travail que pouvait faire dans le même laps de temps la machine de l'atelier voisin servie par deux ouvrières.

(2) ALBERT SCHATZ, *l'Entreprise gouvernementale*, p. 82.

çais est actuellement inférieure à celle de presque tous les pays du monde (1) ».

La Commission Citroën note très justement que fabriquer rapidement et à bon marché de bons produits doit être la règle essentielle de toute industrie. Or pour une bonne production il faut un excellent outillage et une stricte organisation technique.

Les manufactures de l'Etat ne les ont pas.

Pourquoi ?

Il serait absurde d'en accuser le personnel dirigeant des administrations publiques. Quoiqu'on observe depuis quelques années un exode continu des meilleurs ingénieurs de l'Etat vers l'industrie privée, l'ensemble du corps reste néanmoins aussi capable que le personnel technique des établissements privés.

Cette raison écartée, il faut recourir aux deux seules explications qui tiennent. D'une part, l'indiscipline du personnel subalterne (2) et l'absence d'autorité ou de cohésion des chefs de service ou des directeurs ; d'autre part, les méthodes politiques et financières de l'Etat lui-même.

Il est impossible dans la rigueur des règles budgétaires et dans l'asservissement financier imposé aux entreprises publiques, que l'outillage puisse être renouvelé à temps et mis constamment au courant des améliorations techniques.

« Le mal — dit le Rapport Citroën (3) et ce qu'il dit des Manufactures de Tabacs peut être repris mot pour mot pour toutes les autres exploitations, — « Le mal provient en partie des causes qui ont été déjà signalées au sujet des achats : restriction des crédits suivant la situation budgétaire, nécessité de ne pas dépasser les dépenses prévues pour un exercice déterminé. Mais il en existe encore d'au-

(1) Proposition Deschamps, Chambre des Députés, 1921, Annexe 3.296.

(2) Rapport Citroën, p. 56. « La Commission estime qu'il serait tout à fait nécessaire de rapporter les instructions interdisant les punitions en cas de malfaçon ; à la suite d'enquête sur les salaires, il a été reconnu que le personnel ouvrier des manufactures était mieux rétribué que dans l'industrie privée dans une proportion allant de 33 0/0 pour les manœuvres à 50 0/0 pour les ouvrières. »

(3) Rapport Citroën, page 47.

tres, telle que la mise en adjudication des travaux et les lenteurs résultant des contrôles qui examinent les projets établis par les bureaux techniques avant leur approbation. Enfin les règles imposées en matière de travaux adjugés conduisent dans les périodes d'instabilité des prix à des conséquences déplorables. »

Ainsi, faute de capitaux, les industries d'Etat ne peuvent renouveler, ni moderniser rapidement leur outillage. Longtemps incapables de contracter des emprunts et d'émettre des obligations, elles devaient, chaque fois qu'elles dressaient un programme technique, recourir au Parlement pour en obtenir annuellement les crédits nécessaires. Rognés par les commissions, diminués par les Chambres, ces crédits ne sont votés le plus souvent qu'après de longs retards. Entre temps, les travaux demeurent en suspens, ou s'ils ont été déjà commencés, doivent être abandonnés. Telle est l'histoire de la Manufacture de Lyon. Commencé en 1912, le bâtiment n'est pas encore terminé. Si l'on avait accordé d'un coup les crédits nécessaires et que l'on n'eût pas, comme on l'a fait pour des raisons budgétaires ou politiques, réparti les travaux sur un nombre indéfini d'années, il est probable qu'on eût en fin de compte dépensé moins d'argent et mis rapidement la nouvelle fabrique en état de produire.

d) *Organisation commerciale.*

Il semble que l'Etat ait ignoré pendant longtemps qu'une exploitation industrielle doive non seulement produire mais encore vendre le plus possible, en s'efforçant d'attirer, de retenir et de satisfaire la clientèle par les mille artifices d'une habile organisation commerciale.

Or, tandis que dans l'industrie privée le service des fabrications est toujours étroitement subordonné au service des ventes, il en était tout autrement, pour le Monopole des tabacs jusqu'à ces dernières années. Les ventes dépendaient non point de la Direction Générale des Manufactures, mais des Contributions indirectes, qui se chargeaient de placer les produits du Monopole, au moyen de bureaux et de débits concédés par adjudication, généralement à des veuves de fonctionnaires qui les rétrocédaient ensuite à des gérants.

Naturellement, les influences politiciennes ont dans le choix des titulaires plus de poids que les capacités commerciales des candidats. Il s'est ainsi constitué une puissante féodalité de buralistes qui s'est toujours opposée aux plus timides tentatives de réforme.

A Paris, la Régie imagina un moment un essai de vente directe au public dans les grands magasins. Mais elle dut rapidement abandonner ce système sous la menace des syndicats de débiteurs.

Cependant les détaillants, si âpres dans la défense de leurs privilèges, ne s'occupent guère de favoriser la vente des tabacs, car les remises qu'ils reçoivent sont invariables, de sorte qu'ils n'ont aucun intérêt à pousser à la consommation des produits supérieurs qui laissent à la Régie un bénéfice net très important.

Enfin, l'installation même des débits est une insulte au public et une entrave au commerce.

Ils sont ordinairement annexés à un comptoir de boisson, mal achalandés, presque invisibles et souvent malpropres.

Quant aux dépôts qui doivent approvisionner les débits, ils sont trop nombreux et gérés par des fonctionnaires appointés qui n'ont qu'un intérêt médiocre au développement des expéditions.

Enfin, pendant longtemps aucune publicité n'a été faite par le Monopole qui ne disposait, d'ailleurs, à cet effet que d'un crédit annuel de 100.000 francs, chiffre dérisoire si l'on songe qu'il s'agit là d'une industrie qui traite plusieurs milliards d'affaires !

Aucune exportation, non plus.

En un mot, l'organisation commerciale des tabacs était (et reste encore en partie) le plus parfait chef-d'œuvre d'aberration et de routine qui se puisse concevoir.

Elle n'est malheureusement pas une exception dans la gestion industrielle de l'Etat. A des degrés différents, presque toutes les entreprises publiques suivent les mêmes pratiques et connaissent les mêmes errements.

L'organisation de la vente exige une habileté, une activité, une célérité qui leur font radicalement défaut. Pour

avoir de bons représentants et de bons vendeurs, il faut les intéresser largement et leur accorder des remises proportionnelles au chiffre des affaires apportées.

Rien de tel dans les conceptions commerciales de l'Etat.

« Dans le régime actuel... la crainte de voir le gérant réaliser des bénéfices exagérés paraît, par une conception plus administrative que commerciale, l'emporter parfois sur le désir de voir développer les ventes. » (1)

D'ailleurs, trop souvent celles-ci sont arrêtées net par les lenteurs de la fabrication.

« En 1900, dit M. A. Gheusi (2) Sèvres eut un réel succès : on trouva dans son exposition l'expression souvent hardie d'un double effort artistique et technique. Quel en fut le résultat ? Que la manufacture, déshabituée de vendre, d'être en relations avec le public, vit brusquement affluer les acheteurs ; qu'à la clôture de l'exposition elle se trouva en présence de plusieurs centaines de mille francs de commandes, tandis que ses ventes aux particuliers n'atteignaient pas 50.000 francs dans les années antérieures. Ainsi apparut l'infirmité du régime : pour exécuter ces commandes dans les délais normaux, pour faire rentrer dans les caisses de l'Etat ces centaines de mille francs, il aurait fallu que l'établissement pût redoubler d'activité, au besoin augmenter le nombre de ses artistes et de ses ouvriers. Le chiffre immobile du budget le lui interdisait ; qu'elle ait dix mille francs de commandes à exécuter ou deux millions, Sèvres ne pouvait et ne peut disposer que de la même somme, puisque ses recettes sont versées intégralement, anonymement pourrait-on dire, au compte des produits divers du budget. Découragés par les délais de plusieurs années, de nombreux acheteurs annulèrent leurs commandes et l'Etat perdit de ce fait une recette importante. »

A cette incapacité commerciale on assigne à peu près

(1) Rapport Citroën, p. 73.

(2) GHEUSI, Rapport sur la Manufacture Nationale de Sèvres ; Chambre des Députés, 1920 ; Annexe 1686.

les mêmes causes qu'à l'incapacité industrielle. C'est l'impossibilité pour les services intéressés d'organiser en pleine indépendance et de modifier suivant les besoins changeants de l'exploitation et du public, le système des ventes, de la publicité, des remises. C'est aussi l'intervention des politiciens qui casent partout leurs favoris et leurs caïques, et la résistance des syndicats, puissante armée électorale contre laquelle l'Administration Supérieure, avec ses pauvres moyens, est impuissante.

e) *Régime administratif*

Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons déjà dit dans le chapitre précédent, du régime administratif et financier des exploitations d'Etat, et qui s'applique trait pour trait au Monopole des Tabacs.

Nous signalerons toutefois que le Rapport Citroën critique vivement le mode de recrutement, de rémunération et d'avancement (règle de l'ancienneté) du personnel subalterne. L'activité et la discipline sont réduites à néant. Les chefs sont littéralement ligotés et les syndicats tout-puissants.

« Lorsqu'une de ces organisations ouvrières formule une réclamation contre une mesure prescrite dans un établissement et relative soit à la discipline, soit aux bases de salaires, soit à l'organisation du travail, la réclamation a un *effet suspensif* et, sauf le cas d'urgence absolue, *on doit surseoir à l'exécution de la mesure qui a soulevé la réclamation*. Cette dernière est alors soumise à la Direction Générale et si l'accord n'est pas encore établi à la suite de la décision de la Direction Générale, la réclamation peut être portée devant le Ministre qui tranche en dernier ressort. » (1).

Naturellement, les Syndicats font appel aux Parlementaires et ceux-ci à leur tour font pression sur le Ministre pour qu'il désavoue la Direction Générale ou le Directeur de la manufacture en émoi. Aussi la Commission Citroën

(1) Rapport Citroën, p. 83.

reprend-t-elle à son compte la formule de M. Jèze : (1).

« Le danger véritable des monopoles publics est l'intervention des politiciens à cause de la désorganisation des services et de l'indiscipline qu'entraîne cette immixtion. Un des principes fondamentaux de toute régie doit être l'exclusion, aussi complète que possible, des autorités électorales dans les questions de personnel ».

Cette proposition est admirablement concise et pertinente. Mais il est permis de se demander comment on pourra dans la réalité concrète, c'est-à-dire dans un système qui subordonne les parlementaires aux électeurs, les ministres aux parlementaires et les chefs de services aux ministres, empêcher que la pression partie d'en bas, ne se communique jusqu'aux ministres et ne viennent paralyser les libres mouvements des Directeurs généraux ? Reste, il est vrai, que les hommes pourront un jour se prendre d'un beau zèle pour la vertu, la probité, le désintéressement et le devoir. Pour le présent, rien ne vient corriger l'absence d'initiative, d'autorité et de responsabilité : le *trou par en haut*. »

Le rapport Citroën se résume lui-même en huit articles qui peuvent être appliqués à n'importe quelle entreprise d'Etat.

« 1° Mauvaise organisation de la Direction supérieure, attribuée au Ministre des Finances, incompetent, instable, doté de la presque totalité des pouvoirs, mais incapable de les exercer utilement.

2° Absence d'autorité de tous les autres chefs et plus particulièrement du Directeur Général des Manufactures de l'Etat.

3° Relâchement incroyable de la discipline.

4° Etranges règles de recrutement, d'avancement et de rémunération qui ne tiennent que médiocrement compte de la valeur et du rôle respectif des agents.

5° Gaspillage extraordinaire de main-d'œuvre et d'intelligence.

(1) JÈZE, Cours de Sciences des Finances et de législation financière ; 5^e éd., 1912, p. 13.

6° Incomplète utilisation des progrès techniques, tant en ce qui concerne l'outillage qu'en ce qui concerne les immeubles.

7° Formules et pratiques commerciales désuètes.

8° Comptabilité à la fois touffue et sommaire qui ne fournit aucune indication précise sur la gestion industrielle, ni sur la gestion fiscale. »

II. — L'ADMINISTRATION DES P. T. T.

d'après M. Fayol (1).

C'est aux mêmes conclusions que M. Fayol aboutit pour les Postes, Télégraphes, Téléphones.

1° « A la tête de l'entreprise un Sous-Secrétaire d'Etat instable et incompétent.

2° Pas de programme d'action à long terme.

3° Pas de bilan.

4° Intervention abusive et excessive des parlementaires.

5° Aucun stimulant pour le zèle ; aucune récompense pour les services rendus.

6° Absence de responsabilité.

Comme inventeur de la méthode administrative, M. Fayol néglige quelque peu les questions techniques financières et commerciales que le Rapport Citroën s'appliquait, au contraire, à examiner attentivement, pour s'attacher surtout aux errements administratifs des P.T.T.

Cependant, dans quelques courts paragraphes, il relève que le public se plaint de la mauvaise installation des bureaux, des longues attentes, des pertes de temps, de l'attitude arrogante des employés, de l'organisation défectueuse du travail ; qu'il existe une variété infinie d'appareils téléphoniques de qualité et de force très différentes, ce qui entrave la régularité du service ; que le budget annuel des P. T. T. est en déficit constant, etc. (2).

(1) HENRI FAYOL, *l'Incapacité industrielle de l'Etat : Les P. T. T.* (Paris, chez Dunod, 1921).

(2) FAYOL, *Incapacité industrielle de l'Etat*, p. 67 et 69.

Mais l'essentiel de sa critique porte sur le statut organique des P.T.T., qu'il met en parallèle constant avec le statut idéal, tel qu'il le définit dans ses ouvrages comme la base de la fonction administrative.

Les P.T.T. sont un vaste corps sans tête, dont le sommet est occupé par un Sous-Secrétaire d'Etat et un Ministre, six Directeurs de services divers et dix Commissions consultatives (1).

De véritable chef il n'y a en a pas ; de programme d'action il n'y en a jamais eu.

De là M. Fayol tire l'explication du mauvais fonctionnement des P.T.T.

Sans doute le Sous-Secrétaire d'Etat est le chef nominal de l'entreprise. Mais il ne répond pas à la conception industrielle du vrai chef ; il lui manque, quelles que soient par ailleurs ses qualités personnelles, la stabilité, la compétence professionnelle, la responsabilité, la liberté d'action et la rémunération.

Le Sous-Secrétaire d'Etat n'est pas stable ; la moindre crise parlementaire substitue avec une rapidité foudroyante un politicien à l'autre. Le nouveau venu prend possession de son Département après dix minutes de conférence avec l'ancien et le tour est joué. « Voudrait-il s'initier aux affaires qu'il ne le pourrait pas ; il n'a pas, pour l'appuyer et le guider, le Conseil d'administration de la société anonyme, contrôleur stable par constitution et par l'effet du programme à long terme ; il n'a pas non plus les conférences des chefs de service, ni les bilans mensuels... » (2).

Le Sous-Secrétaire d'Etat est généralement incompétent. C'est un avocat, un journaliste. Il peut être orateur. Il n'est pas industriel, ni administrateur et le souci politique ne lui laisse pas le répit d'apprendre son métier.

M.. Fayol attache une extrême importance à ce point,

(1) 1° Commission d'administration, qui est, en même temps, un Conseil central d'avancement ; 2° Comité technique ; 3° Comité pratique d'exploitation ; 4° Comité consultatif ; 5° Commission des marchés ; 6° Commission des Bâtiments ; — 7° Commission générale d'examen ; — 8° Commission centrale d'avancement ; 10° Conseil central de discipline.

(2) FAYOL, *Incapacité industrielle*, p. 31.

non pas qu'un chef d'entreprise dût posséder une compétence universelle ; mais il est indispensable qu'il ait *le plus de compétence possible*. Telle est la règle dans l'industrie privée.

A la tête des services publics, au contraire, « A un chef incompetent succède un nouveau chef également incompetent...

Ce défi au sens commun ne se trouve ni dans le commerce, ni dans l'industrie. Il n'est même pas fréquent dans les hiérarchies des administrations publiques ; mais il est presque de règle pour la haute direction des services. Coutume néfaste et par les erreurs de direction et par l'impression qu'elle produit sur le personnel qui voit là le sacrifice délibéré de l'intérêt général à des intérêts de personne ou de parti. » (1)

Le Sous-Secrétaire d'Etat n'est pas responsable. Il n'en court que la sanction parlementaire qui n'en est pas une et qui, d'ailleurs, s'exerce pour de tout autres raisons que le bon ou le mauvais succès de l'entreprise. S'il y a des pertes, c'est le contribuable qui les solde. Le Ministre et le Sous-Secrétaire d'Etat « ne sont atteints ni dans leur fortune, ni dans leur considération, ni dans leur carrière politique. » Dans une industrie privée les chefs : patron, Conseil d'Administration, Directeurs, etc. peuvent être ruinés ou perdre leur situation et leur prestige.

Le Sous-Secrétaire d'Etat n'est pas libre. Il est ligoté par une foule de contingences politiques ou parlementaires. Dans le recrutement du personnel, il est « gêné, entravé, désarmé par les lois et décrets, par le fâtras des règlements ministériels antérieurs et par l'intervention abusive des parlementaires. »

« Pour donner une idée, dit M. Fayol (p. 41) de l'importance de cet abus, il me suffira de dire qu'il donne lieu chaque jour à plus de 200 *lettres* écrites en réponse par l'Administration des P.T.T. aux membres du parlement, que cette correspondance occupe une trentaine d'employés et qu'elle entraîne une dépense annuelle de plus de *un million* de francs. »

(1) FAYOL, L'Incapacité industrielle de l'Etat, pp. 34-35.

Le Sous-Secrétaire d'Etat n'est pas suffisamment rémunéré. Chef d'une entreprise colossale, il n'a, en comparaison des chefs d'entreprises privées, qu'un traitement dérisoire. Pour avoir un grand administrateur et un puissant industriel, il faut le payer très cher. C'est, d'ailleurs, de l'argent bien placé. Mais l'Etat se contente d'un politicien et le récompense d'une autre monnaie.

Tel est le chef des P.T.T. C'est un soliveau, mais un soliveau dangereux qui arrête le courant du service.

Le reste du personnel est mieux recruté. « Il n'y a dans la forme du corps social des P.T.T. et dans son mode de recrutement rien qui s'oppose au bon fonctionnement de l'entreprise. » (p. 47). Seulement le personnel est mal dirigé et soumis à des règles absurdes, avancement à l'ancienneté qui est, il est vrai, une mesure de protection contre le favoritisme parlementaire, mais qui se retourne contre la bonne marche de l'affaire... et interchangeabilité des agents, qui fait qu'un employé habile dans sa partie est, en récompense, dirigé sur un service auquel il est totalement étranger (1).

De sorte que le personnel, si compétent qu'il soit, finit par acquérir un état d'esprit déplorable d'indiscipline et d'arrogance.

Nous avons vu que les mêmes vices fleurissent dans les Manufactures de tabacs et on les retrouverait aisément dans toutes les exploitations d'Etat. C'est pour ainsi dire la maladie congénitale de l'étatisme démocratique. On conçoit donc qu'une administration qui ne possède aucun chef réel, qui est composée de services anarchiques où les supérieurs n'ont aucun lien entre eux, où ils n'exercent aucune autorité effective sur les inférieurs, où les syndicats font la pluie et le beau temps, soit parfaitement incapable d'établir un programme à long terme ou même à court terme.

« Le programme d'action, dit M. Fayol, est le signe ma-

(1) Il est prodigieux de relever que *tous* les agents des cinq services distincts (Postes, Télégraphes, Téléphones, Caisse d'Epargne, chèques postaux) sont réunis sur un seul et même tableau d'avancement.

nifeste et sensible de la prévoyance ; aucune entreprise digne de ce nom ne manque d'établir des programmes particuliers et un programme général. Aux P. T. T., non seulement il n'y a pas de programme d'action à long terme mais il n'y a pas de programme annuel sérieux. Pas de prévoyance, la vie au jour le jour tel est le régime actuel des P. T. T. C'est un régime qui ne peut conduire une industrie privée qu'à la ruine et une industrie d'Etat qu'à des résultats désastreux. » (p. 58)

L'absence d'autorité et les méthodes parlementaires ou budgétaires empêchent qu'il en soit autrement.

M. Fayol ne pousse pas plus avant son réquisitoire. Il s'en est tenu à l'administration qui explique, à son avis, tout le reste. « Une mauvaise administration est la source principale des fautes techniques et commerciales. (p.48).

*
**

Sur les critiques formulées par le Rapport Citroën ou par M. Fayol nous nous bornerons à deux observations.

La première est que ces critiques peuvent se diviser en trois groupes :

Il est évident, tout d'abord, que bien des reproches jetés aux exploitations d'Etat, frapperaient tout aussi justement les entreprises des particuliers. Un nombre considérable des vices qu'on signale dans la gestion étatique se retrouvent, trait pour trait, dans la gestion privée. Ils tiennent plus à l'imperfection qui corrompt toutes choses humaines qu'à une mystérieuse et inéluctable fatalité qui s'acharnerait avec ironie sur les services publics. Que ceux-ci commettent des erreurs de fabrication, que leur outillage soit parfois defectueux, leur personnel insubordonné, leurs méthodes commerciales désuètes, voilà qui n'est pas si rare dans le train ordinaire de la vie pour soulever tant de surprise. Ce qui est toutefois déjà propre à l'Etat, c'est la constance, le rythme régulier que ces calamités prennent chez lui.

Une deuxième catégorie de critiques vise les imperfections qui tiennent à l'organisation toute spéciale des en-

entreprises publiques, organisation qui ne répond nullement — comme le démontre M. Fayol — aux saines conceptions de l'industrie et du commerce.

On rangera dans ce groupe les méthodes financières et comptables, le recrutement, la rémunération, et l'avancement du personnel, les règles administratives, etc.

Enfin, en dernier lieu, les erreurs propres à l'Etat, les maladies congénitales des entreprises publiques qui tiennent au seul fait qu'elles constituent des organismes ou des rouages d'Etat. Par exemple, l'instabilité de la haute direction (c'est-à-dire des Ministres et des Sous-Secrétaires), la réglementation excessive, les intrusions parlementaires, l'absence de faillite, la pression des syndicats ou des comités électoraux.

Dans quelle mesure ces trois groupes de vices se combinent, se pénètrent, se renforcent pour frapper d'impuissance et de stérilité la gestion industrielle de l'Etat, c'est ce qu'il est difficile de déterminer avec précision. Une patiente observation et une sévère expérimentation pourraient peut-être le faire. Il faudrait tour à tour supprimer les imperfections de la première et de la deuxième espèce, pour peser l'action et la virulence des autres. Les réformes récentes ont permis en partie de tenter cette difficile expérience et elles semblent avoir établi que l'incapacité industrielle de l'Etat provient essentiellement des vices de la troisième catégorie.

La deuxième observation que suggèrent le rapport Citroën, les études de M. Fayol, ou même les documents parlementaires est la suivante :

Toutes les critiques ont mis en pleine lumière l'antonomie profonde des méthodes employées par l'Etat et des méthodes adoptées par l'industrie privée.

Il était logique dès lors qu'on en tirât deux conséquences : la première est que les déboires de l'Etat, le déficit ou le manque à gagner, en un mot la médiocrité du rendement, doivent être imputés à cette divergence de méthodes ; la seconde, que pour remédier à la mauvaise gestion de l'Etat, il est nécessaire mais suffisant d'y transporter les principes et les méthodes de la gestion privée.

Je ne conçois pas — affirmait M. Millerand — que l'Etat puisse se gérer suivant d'autres règles que celles d'une grande entreprise industrielle bien menée. »

Cette croyance sera le roc de toutes les formules et de toutes les réformes proposées. Si différents qu'en soient l'esprit et les tendances, elles sont imprégnées presque au même degré par la hantise de la gestion privée. Reste à savoir s'il n'y a pas quelque illusion ou même une erreur grossière à concevoir l'Etat comme un industriel ordinaire.

CHAPITRE IV

Les Formules de réforme ou de rénovation Les réformes accomplies

« Il en est des organismes administratifs comme des organismes animaux : ils ne se comportent pas de la même manière dans des milieux différents ».

(FAYOL, Annexe C, Rapport Citroën, p. 166).

L'idée d'industrialiser l'Etat ou du moins les exploitations d'Etat est beaucoup plus vieille qu'on ne le croit communément.

Dès 1909, M. Debierre affirmait au congrès de Nantes que « bientôt l'obligation s'imposera à l'Etat de se conduire comme un industriel actif et avisé, comme un bon et honnête commerçant ».

Cette phrase traduit la réaction spontanée des étatistes et des collectivistes contre les menaces de « désétatatisation ». Comme le système de la régie politique était indéfendable et perdait de jour en jour le crédit de l'opinion publique, il était nécessaire pour sauver les industries d'Etat du marasme et du mépris où elles étaient tombées, de découvrir une formule qui satisfît davantage les exigences techniques.

On crut trouver cette formule dans l'« industrialisation » de l'Etat.

Mais, tandis que pour les radicaux et les radicaux socialistes cette « industrialisation » se présentait sous la forme de l'autonomie financière et commerciale (1), pour

(1) G. DEBIERRE, au Congrès radical socialiste de Nantes (1909).

les socialistes elle postulait une répartition nouvelle des fonctions de l'Etat et, plus qu'une autonomie illusoire, devait créer au sein même du Gouvernement, deux pouvoirs dont l'un finirait par absorber l'autre.

« La condition *sine qua non* de l'appropriation collective des principaux moyens de travail — qui transformera l'Etat de la force en Etat du travail, — c'est la séparation de l'Etat-gouvernement et de l'Etat-industriel... Certes, nous assistons, au contraire, à un développement simultané des fonctions autoritaires et des fonctions économiques de l'Etat. Mais déjà elles tendent à se différencier et de plus en plus, à mesure que les industries et les monopoles d'Etat deviennent plus nombreux, on s'efforce d'accroître leur autonomie et de diminuer leur dépendance vis-à-vis du Gouvernement proprement dit. » (1).

Cette différence fondamentale entre les deux conceptions devait encore s'accentuer après la guerre, lorsque le mouvement syndicaliste, parti de la C. G. T., eut vigoureusement réagi contre tout étatisme quel qu'il fût, politique ou économique, et marqué un retour vers le vieux socialisme anarchique français.

Entre temps, la formule de l'« industrialisation » avait parcouru un long chemin. Des groupes étatistes ou collectivistes, elle s'était glissée dans le parti des libéraux ; elle avait imprégné subtilement tous les groupements politiques ; et tous les projets de réforme, quelle qu'en fût l'inspiration, s'en réclamaient.

Mot prestigieux, il connut bientôt la faveur du grand public, qu'il détourna rapidement des systèmes d'amodiation ou de retour à l'initiative privée. Mais en se vulgarisant il se déformait et perdait en partie sa signification propre. Il n'apparaissait plus que comme une tentative raisonnée d'appliquer à la gestion industrielle de l'Etat les principes et les méthodes de la gestion privée ; car l'on tenait

« Les entreprises d'Etat, si on les veut prospères, devront être autonomes, avoir leur budget personnel de recettes et de dépenses de façon qu'une grosse part tout au moins de leurs bénéfices serve à l'amélioration des rouages du service et du personnel. »

(1) VANDERVELDE, *Le Socialisme contre l'Etat* (1912).

pour assuré que, plus l'assimilation serait rigoureuse et complète, plus certaine serait aussi l'amélioration des entreprises étatiques. Cette naïve logique se retrouve jusque dans les discours de parlementaires tenus pour éminents (1), et bien des projets ou des essais de réforme en sont corrompus jusqu'à la moëlle !

« L'idée d'industrialiser l'Etat flotte dans l'air, » dit M. Vanuxdem « comme une intuition du bon sens populaire... le public se demandant s'il ne serait point temps d'imposer à l'Etat les formules et les recettes qui font leurs preuves quotidiennes dans l'industrie ».

Si prenante était cette chanson que les socialistes eux-mêmes ont fini par la moduler sur tous les tons, quoiqu'en sourdine ils continuassent d'affirmer que l'industrialisation de l'Etat ne peut pas se pratiquer sur le modèle de la gestion privée, puisque ni les conditions ni les fins de l'exploitation ne sont les mêmes dans les deux hypothèses. Dans un cas il s'agit de satisfaire un intérêt pécuniaire, individuel et égoïste, dans l'autre, un intérêt général ou collectif qui n'est pas nécessairement pécuniaire et qui peut affecter toute autre apparence.

§ I. — *Les projets à tendances socialistes.*

« La Nationalisation industrialisée » et la formule de l' « Office industriel. »

On avait pu croire un moment avant la guerre que l'unité de conception s'était faite au sein de la classe ouvrière entre la tendance syndicaliste et la tendance marxiste et qu'elle s'était cristallisée autour du système de la « Nationalisation », formule assez vague d'ailleurs, aux contours imprécis et qu'on peut très justement considérer comme un étatismes à la plus haute puissance.

Cette unité plus apparente que réelle devait être rom-

(1) Cf. MILLERAND, « Je ne conçois pas que l'Etat puisse se gérer suivant d'autres règles que celles d'une grande entreprise industrielle bien menée ».

pue par les événements économiques et politiques, qui ont jalonné la période de guerre et d'après-guerre.

Tandis que le syndicalisme révolutionnaire, recouvrant en partie sa liberté de pensée et de mouvement, finissait par répudier l'étatisme et élevait grossièrement une construction économique qui fût, sinon dressée contre l'État, du moins indépendante de l'État, le parti socialiste, plus soucieux des contingences politiques et parlementaires, plus opportuniste aussi, ne rompait pas absolument avec un étatisme industriel profondément enraciné dans le sol politique et demeuré, malgré tout, la charte des autres partis de gauche. Celui-ci adoptait la formule de l'Office industriel celui-là la formule de Nationalisation industrialisée. Quelques différences qu'il y ait entre les deux tendances, il ne faudrait pas s'en exagérer l'importance, ni aller imaginer entre elles on ne sait quelle irréductible opposition.

A la vérité, les rapports en sont très étroits et la filiation presque directe.

Au demeurant, la formule socialiste apparaît comme un moyen terme, un système de conciliation et de transition entre les idées syndicalistes, pures de tout alliage et de toute compromission et les conceptions fortement étatistes des radicaux et des radicaux socialistes.

L'une, la « Nationalisation industrialisée » est l'espoir, l'avenir ; l'autre l'« Office industriel », le possible, le présent.

I. — *La Nationalisation Industrialisée.*

L'inexpérience et l'incapacité que l'État avait montrées durant la guerre, dans la conduite des entreprises industrielles ou commerciales, avaient clairement indiqué aux dirigeants de la classe ouvrière que la brève formule de la « Nationalisation » ne convenait plus aux nouvelles circonstances économiques et que, par l'importance même qu'elle accordait à l'État, elle heurtait le très vif sentiment qui emportait l'opinion publique tout entière et qui était entretenu par les analyses, les critiques et les projets de M. Fayol et de son groupe.

En même temps que se réveillaient dans les milieux syndicalistes les vieilles défiances contre l'Etat, la Doctrine administrative y pénétrait, apportant avec elle une critique très serrée de la gestion étatique et une analyse minutieuse des règles nécessaires à toute entreprise industrielle.

Sous cette double influence, la C. G. T. élaborait entre 1919 et 1921 un vaste programme économique qui débordait largement le cadre étroit de l'Etatisme (1). Il ne s'agissait plus de modifier seulement les conditions de l'exploitation étatique, mais de transformer l'économie entière de la Nation et de préparer, en même temps que le contrôle de la classe ouvrière sur la production, une organisation qui assurât la participation de tous les intéressés à la gestion des affaires et la satisfaction de l'intérêt collectif contre l'intérêt particulier.

« La C. G. T. s'est mise à l'œuvre, afin de rechercher les bases statiques d'une vie sociale nouvelle, qui assure la fabrication normale de tout ce qui est nécessaire à la société humaine et en distribue logiquement le produit dans toutes les parties de la société selon les règles de la justice et du bon sens. » (1) Pour préparer cette transformation, la C. G. T. fondait en 1920 le Conseil Economique du Travail et le chargeait de poser les principes généraux du nouveau système (connu sous le nom de « Nationalisation industrialisée ») principes qui s'appliqueraient tant aux exploitations de l'Etat qu'aux entreprises privées qui seraient reprises par la collectivité.

(1) *Publications de la C. G. T. :*

La Politique constructive de la C. G. T. (une brochure, 1925) ;

La Nationalisation industrialisée (1920) ;

La Nationalisation des chemins de fer (avant-projet élaboré par le Conseil Economique du Travail ;

La Nationalisation des Mines (id) ;

Discours de LÉON JOUHAUX en 1919 et 1920 (Comité confédéral National).

BARTUEL, *La mine et les Mineurs* (G. Doin, éditeur) ;

BARTUEL, *Rapport sur la Nationalisation des Mines*.

(2) Cf. C. G. T. Conseil Economique du Travail : *La Nationalisation Economique des Chemins de Fer*, p. 12. L'adhésion formelle de la C. G. T. aux principes posés par M. Fayol.

(1) *La Nationalisation industrialisée*, p. 15.

*
**

Dès l'origine, la C. G. T. et le C. E. T. repoussèrent formellement la doctrine étatiste. « Lorsque, représentant des organisations syndicales, nous parlons de la Nationalisation, nous devons faire d'une façon exacte et très précise le départ entre la nationalisation et l'étatisation, entre la nationalisation que nous appelons industrialisée et la nationalisation étatiste... Du point de vue syndical, nous ne pouvons pas accepter que l'Etat soit à la fois propriétaire et gestionnaire d'une entreprise. » (1)

La nationalisation industrialisée apparaît donc dans la conception syndicaliste comme la reprise par la collectivité et non par l'Etat de toutes les entreprises existantes, qu'elles appartiennent à l'Etat, à des Sociétés privées ou à des particuliers. « Une entreprise est nationalisée lorsqu'elle n'est exploitée qu'en vue des besoins de la communauté et qu'elle n'a d'autre but que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilisation et d'économie. » (2)

Une fois reprises par la collectivité, les entreprises seraient gérées suivant des règles générales que la C. G. T. prétend tirer de la Doctrine administrative elle-même.

Ces deux axiomes posés, il reste à déterminer, d'une part, la manière dont les entreprises seront recouvrées par la collectivité et ce qu'on entend par collectivité, et, d'autre part, les méthodes d'exploitation et l'emploi des bénéfices.

Reprise par la collectivité. — La reprise par la collectivité sera très différente suivant qu'il s'agit d'entreprises qui appartiennent déjà à l'Etat, de richesses non encore exploitées, ou d'industries capitalistes.

Dans le premier cas, il s'agira seulement de faire passer l'exploitation « des mains de l'administration actuelle à celles de l'organisme nouveau. »

Dans les autres cas, c'est la collectivité qui déterminera souverainement les modalités de la transformation, le

(1) Ibid., pp. 10-11. Déclaration de Jouhaux.

(2) *Nationalisation industrialisée*, p. 15.

rachat, les indemnités à verser, etc. ; et sans doute, il faut entendre par collectivité, l'Etat qui en est l'organe et l'expression.

Ainsi donc, malgré qu'on en ait, c'est à l'Etat en définitive qu'il faut confier le soin d'appliquer le nouveau système de production.

Exploitation et gestion. — Mais on lui impose l'obligation de n'en point conserver le profit et d'organiser la production sous la forme d'une régie coopérative autonome.

« L'organisme d'exploitation et de gestion conserve au regard de la collectivité une autonomie administrative et financière complète, sous réserve des redevances dues à raison de la constitution du capital et qui seront fixées par le cahier des charges ou l'acte de concession. » (1)

Cet organisme sera constitué suivant une formule tripartite, qui pourra devenir dans certains cas quadripartite :

1°) Les producteurs, c'est-à-dire la main-d'œuvre et les techniciens qui désigneront par exemple six membres ;

2°) Les consommateurs, qui nommeront six membres aussi ;

3°) La collectivité : « six membres désignés par une organisation centrale de l'Etat : la direction générale de l'Economie Nationale, qui sera définie par ailleurs, et, en attendant sa constitution, par le Gouvernement. »

Ce Conseil d'Administration de 18 membres dirigera l'entreprise comme un Conseil d'Administration capitaliste, dont il aura toutes les prérogatives, tous les pouvoirs et toute l'autorité, mais avec cette différence capitale, toutefois, qu'il gérera l'entreprise, non plus dans son intérêt propre ou pour satisfaire des intérêts particuliers, mais en accord avec l'intérêt général et pour le seul bénéfice de la collectivité.

Répartition des bénéfices. — L'exploitation de toute entreprise devra être conduite de manière à laisser une marge de profit entre le prix de revient et le prix de vente.

Dans aucun cas, les bénéfices ne seront répartis entre

(1) *La Nationalisation industrialisée*, p. 19.

les producteurs ; la C. G. T. repoussait ainsi formellement la participation des travailleurs aux bénéfices comme elle avait repoussé depuis longtemps déjà la vieille chimère de la gestion directe par les ouvriers ou le principe de la mine aux mineurs, la verrerie aux verriers, etc...

Il sera fait trois parts dans les profits : l'une servira à amortir le capital initial et le capital d'exploitation, l'autre contribuera au développement technique de l'industrie, et la troisième permettra de constituer une réserve qui pourra d'ailleurs être librement utilisée à tous emplois par l'organisme central de la collectivité.

De ces principes généraux, la C. G. T. a fait deux applications immédiates, pour les chemins de fer et pour les mines, où l'on trouve sous une apparente logique une complication extrême des organes de direction et une ingérence de plus en plus marquée du pouvoir central, Ministre et Parlement.

Pour les chemins de fer, les organes de direction et d'administration comprennent :

Un Conseil central de 48 membres, composé par tiers de représentants des usagers, des producteurs et du gouvernement. Ce Conseil Central, qui jouit de tous les pouvoirs, choisit dans son sein une délégation permanente comprenant une proportion rigoureusement égale des trois catégories d'intéressés.

Les services sont répartis entre trois Directions Générales, qui gèrent l'entreprise conjointement avec la Délégation permanente.

Au dessous des Directions générales sont constituées des directions régionales assistées d'un Conseil régional consultatif de 24 membres, choisis suivant la formule tripartite.

Dans cette organisation, le rôle du Parlement est de voter le budget et d'abaisser, s'il est nécessaire, les tarifs au-dessous du prix de revient.

Pour les Mines, l'exploitation en est confiée à une « Régie Nationale » organisée sur le même modèle. Au sommet un « Conseil central de gestion » de 45 membres, nommés pour 4 ans suivant la formule tripartite.

Au-dessous, des Conseils d'administration régionaux ; au dernier degré de services d'exploitation et de recherches locaux, composés d'un Directeur et de quatre Sous-Directeurs.

Couronnant le tout, une Commission de contrôle de neuf membres, désignée par le pouvoir central et chargée de fournir au Parlement un compte détaillé de l'exploitation.

*
**

Telle est, à larges traits, la « Nationalisation industrialisée ».

Le tuf en est essentiellement constitué par trois idées-mères :

- 1°) Eliminer le facteur privé ou capitaliste ;
- 2°) Enlever à l'Etat la direction des entreprises collectives ;
- 3°) Conduire l'exploitation suivant les règles de la plus stricte gestion industrielle.

A la vérité, de ces trois propositions seule la première paraît pleinement réalisable ; pour les deux autres, le système passe le but.

S'il est, en effet, avéré que l'organisation dessinée par la C. G. T. ôtera au capitalisme toute direction, tout contrôle, tout intérêt et à brève échéance fera disparaître l'actuel système économique, il est beaucoup moins certain qu'elle dépossède l'Etat et brise son influence souveraine. La Nationalisation, même industrialisée, risque fort de tourner, malgré les plus belles dénégations, à l'étatisme pur et simple. Le Pouvoir y conserve la double mission de coordonner, par un organisme central — la direction de l'Economie nationale — toutes les exploitations particulières et, dans chaque entreprise, de contribuer pour sa part à la direction et à la gestion du service (1).

(1) Si défiante qu'ait été la C. G. T. à l'égard des ingérences de l'Etat, elle a été contrainte par la logique des faits et sous peine de ne créer qu'une vaste anarchie économique d'assigner au pouvoir central un rôle dans son système. « Bornons-nous à reconnaî-

Or, comme dans la trinité des pouvoirs établis les représentants des deux autres groupes — producteurs et consommateurs — ne représenteront le plus souvent que des intérêts particuliers et divergents ; comme les délégués du pouvoir central auront seuls une vue très générale de l'exploitation ; comme seuls ils posséderont quelque compétence, quelque prestige et quelque autorité, l'Etat se verra, ne définitive, le maître de l'affaire.

Ou celle-ci sombrera dans l'anarchie complète, ou l'unité de pouvoir et de direction se fera au profit d'un seul, au profit de l'Etat.

Pas plus qu'elle ne met un frein aux ingérences de l'Etat, la « Nationalisation industrialisée » n'assure la correcte application des principes de bonne administration, tels que M. Fayol les a définis.

Quoique la C. G. T. se soit réclamée sur ce point de la doctrine administrative et qu'elle ait prétendu en observer les dispositions essentielles, les collaborateurs de M. Fayol n'ont pas voulu avouer ce disciple encombrant et dangereux. « Cette interprétation de la doctrine (administrative), dit M. A. Schatz (1), « est contraire à son esprit... S'il est, en effet une règle qui doit être observée en administration, c'est celle de l'unité de direction » « Un seul chef, un seul

tre que la collectivité doit avoir une place dans la direction des entreprises nationalisées parce qu'un lien permanent doit être assuré entre toutes les fonctions de la vie sociale, que l'adaptation de l'activité industrielle aux besoins des individus doit être complète. qu'une possibilité d'arbitrage doit être prévue entre les deux premiers ordres d'intérêts. Mais proclamons, en même temps la nécessité d'exclure de la gérance de ces industries essentielles l'Etat-autorité, l'influence politique, l'irresponsabilité bureaucratique et la soumission aux besoins budgétaires » (Nationalisation des Mines, p. 13). Il y a dans ces lignes une incroyable aberration, comme si l'on pouvait par des vœux empêcher que le soleil ne verse ses rayons et les nuages leur pluie ! Accorder au pouvoir central la direction générale de l'économie nationale, lui assigner dans chaque entreprise le rôle d'arbitre et de mentor, c'est remettre toutes les exploitations entre ses mains et l'on ne voit pas alors comment on empêchera le cortège des maux qui suivent l'Etat : ingérences et influences politiciennes, irresponsabilité bureaucratique, voracité budgétaire.

(1) A. SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale*, pp. 135, 140, 141.

programme ». Or dans le projet que nous étudions, nous avons un chef à 12 têtes ou plutôt 12 chefs, qui se formeront en trois groupes égaux ayant chacun un programme différent. »

Des cinq fonctions que M. Fayol considère comme le propre de l'administration : prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler, et des quelques règles qu'il formule comme la charte de toute entreprise industrielle bien conduite : compétence, stabilité, comité de direction, autorité, discipline et responsabilité, — aucune n'est pleinement satisfaite dans le système de la C. G. T.

Les prévisions seront l'œuvre du Conseil Central qui joue le rôle de Conseil d'administration, tandis que dans l'industrie privée les prévisions sont établies par le directeur général, puis examinées et adoptées par le Conseil.

L'organisation générale est rigide et symétrique. La C. G. T. semble « croire que l'administration est le fait exclusif des organes supérieurs et, en outre, qu'à chaque élément de l'administration doit correspondre un organisme particulier ; de sorte qu'un organe fait de la prévoyance (le Conseil Central), un autre de l'organisation (la Délégation permanente), un troisième du commandement (les directeurs techniques) ». (1)

Le commandement, au lieu d'être concentré entre les mains d'un directeur général, est éparpillé entre un certain nombre de directeurs techniques étroitement assujettis à la Délégation permanente et au Conseil Central, en réalité seuls organes de décision.

La coordination des divers services ne sera pas mieux assurée, puisque les conférences ne sont prévues qu'entre les directeurs et leurs subordonnés, et non entre les directeurs eux-mêmes.

Enfin, le contrôle du Parlement, beaucoup trop lointain pour être efficace, ne sera pas encore assez lâche pour ne pas retarder la marche de l'entreprise ; et l'oubli de recourir, tous les ans, à des demandes de crédits risque, comme pour les exploitations actuelles de l'Etat.

(1) SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale*, p. 135.

d'empêcher les travaux échelonnés sur un long temps ou tout au moins d'en retarder l'exécution continue.

Plus graves encore que les défauts d'organisation sont l'incompétence; l'anarchie et l'indiscipline, qu'un tel système fera abondamment fleurir.

Un Conseil central de 35 ou 48 membres et une Délégation permanente de 12 membres, composés, suivant la formule tripartite, en majorité de techniciens et d'ouvriers, quelle que soient les capacités professionnelles de ses membres, ne semble pas préparé ni entraîné aux fonctions délicates de l'administration et de la direction. Comme le fait remarquer M. Schatz, « un excellent agent d'exécution fera un agent de direction passable sinon mauvais s'il n'a été longuement préparé à ses nouvelles fonctions ».

Or le Conseil Central et la Délégation permanente n'exercent leurs fonctions qu'un petit nombre d'années, et l'entreprise entière manquera absolument de cette stabilité qui est la condition essentielle du succès et de la prospérité.

Connaîtra-t-elle, en échange, l'unité de direction, la force de l'autorité et de la discipline ? — Encore moins. Dans une bonne entreprise capitaliste, la direction est assumée par un seul : « un seul chef, un seul programme ». Dans une industrie conçue sur le mode de la Nationalisation industrialisée, le peu de direction qui subsiste sera concentré dans une délégation de 12 membres déchirée par des intérêts contradictoires. L'autorité de cette délégation, comme l'autorité du Conseil central, seront à peu près nulles sur un personnel armé du droit redoutable d'élection ; si donc deux des groupes qui les composent veulent passer outre aux réclamations et aux menaces des employés ou des ouvriers le désaccord immédiat qui surgira dans l'organe de direction entre les représentants des divers intéressés nuira encore plus au prestige des chefs et à la discipline du personnel. C'est l'anarchie et la dispute établies à demeure dans la direction et de là répandues dans tous les rouages de l'entreprise.

La responsabilité ne sera pas mieux assurée que l'autorité.

Qui, dans une administration aussi compliquée où la

direction appartient à des assemblées nombreuses, sera responsable et comment se traduira cette responsabilité ? Si l'entreprise périclite et fait faillite, il est impossible d'en accuser nominément les quelques 50 membres du Conseil ou les 12 membres de la Délégation permanente, d'autant plus qu'ils se renouvellent assez rapidement. Et comme leur intérêt pécuniaire n'est nullement engagé dans l'affaire, ils n'encourront pour leur mauvaise gestion aucune sanction, ni morale, ni matérielle. Véritable régime parlementaire en miniature, le système de la Nationalisation industrialisée, bien loin de favoriser l'application rationnelle des principes et des méthodes industrielles et commerciales, aboutirait exactement à installer dans la vie économique de la Nation les mœurs et les habitudes parlementaires et politiques, que les dirigeants syndicalistes condamnent avec tant d'énergie.

Dans la poussière d'intérêts qu'il soulève, dans les germes de conflits qu'il dépose à tous les degrés de l'organisation économique, la seule force disciplinée et constante qu'il laisse subsister, c'est l'Etat. Appliquée sur un corps malade et décomposé par des luttes intestines, cette force finira par absorber toutes les énergies désordonnées qui s'affronteront, par les réduire et par leur imposer son prestige et sa tutelle. De quelque côté qu'on le retourne, le système de la C. G. T. conduit au plus effroyable étatisme qu'on ait jamais imaginé, et encore dans l'anarchie qu'il organise est-ce la seule chance qu'il offre d'établir un semblant d'économie industrielle et commerciale.

II. — La formule de l'office industriel.

La C. G. T. pouvait se permettre de bâtir un monument purement doctrinal qui abritât l'idéal économique commun, malgré les divergences de détail, au syndicalisme et au socialisme, sans se soucier des difficultés pratiques d'exécution.

Le Parti socialiste, au contraire, devait tenir compte de ces contingences, soumis qu'il était à la règle du jeu politique et parlementaire. Bien que le système de la « Na-

tionalisation industrialisée » demeurât la charte véritable et le prototype de l'organisation économique à venir, les socialistes y portèrent, en fait, des retouches assez nombreuses et assez profondes pour que l'application en fût moins impraticables à leurs alliés radicaux et radicaux-socialistes. Cette attitude opportuniste se moulait à la perfection sur les possibilités politiques et économiques du temps présent.

Comme la C. G. T., le parti socialiste s'était assez vite imprégné des conceptions économiques de Walther Rathenau. Celui-ci avait imaginé après la guerre un système de production qui consolidât et complétât l'organisation de guerre. Toutes les exploitations de même nature devaient être réunies en syndicats obligatoires, les syndicats, en fédérations, l'Etat trônant au sommet de la pyramide économique et sociale. La direction des syndicats et des fédérations serait assumée par des Conseils où siègeraient — et nous voyons poindre ici la formule tripartite — les délégués de l'Etat, des patrons et des ouvriers, et resterait subordonnée au contrôle étroit du Pouvoir central, lequel toucherait, en outre, comme principal associé, une part importante des bénéfices de l'entreprise.

Le système économique de Rathenau était un curieux mélange d'économie capitaliste, de socialisme d'Etat et de socialisme tout court. Il n'éliminait pas absolument le capitalisme, mais il accordait à l'Etat une autorité prépondérante. Tandis que la C. G. T., en s'inspirant de cette conception, la pliait dans un sens purement syndicaliste, le parti socialiste français en tirait les grandes lignes de sa formule d' « Office industriel », qu'il présentait à la Chambre des Députés le 12 mars 1920 (1).

Le système proposé par les socialistes ne faisait nullement allusion à la « Nationalisation industrialisée ». Volontairement modéré de ton et d'allure, il n'embrassait que le problème financier, éliminant, en apparence du

(1) Proposition de loi tendant à créer de nouvelles ressources fiscales présentée par MM. Vincent Auriol, Léon Blum, etc. Chambre des Députés, 12 mars 1920. Annexe n° 535).

moins, tout ce qui pouvait ressembler à un bouleversement économique et social :

« Rien dans notre contre-projet, affirmaient-ils, ne présente un caractère purement socialiste ».

C'est à peine, lorsqu'ils préconisent de nouveaux monopoles et de nouvelles régies domaniales, s'ils diront négligemment — *obiter dicta* — que l'importance en est « économique autant que sociale ». Ils renouent sur ce point la tradition d'avant-guerre et reprennent la vieille antienne « Toute industrie monopolisée, en fait, entre les mains d'un petit nombre de producteurs ou de commerçants associés, doit être monopolisée en droit entre les mains de l'Etat ».

C'était consacrer l'étatisme tel qu'il prospérait.

Cependant le projet jetait, dans trois paragraphes assez courts, les bases d'un aménagement nouveau des entreprises d'Etat. Si brèves que soient ces indications, elles ont une extrême importance, car elles contiennent en germe les réformes qui seront accomplies plus tard et l'esprit qui les dictera.

Désormais, l'organe d'exploitation de tout monopole et de toute industrie d'Etat sera l'Office autonome « doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, pourvu d'un budget spécial établi selon les règles de la comptabilité industrielle, ayant capacité d'emprunter, recrutant et rémunérant son personnel suivant les règles propres à chaque office, libre par conséquent d'utiliser de son mieux le personnel actuellement affecté aux entreprises rachetées, de ménager transitoirement les situations acquises, de renouveler le personnel suivant les besoins, pouvant intéresser le personnel dirigeant aux profits réalisés ».

La gestion de l' « Office industriel » serait confiée à un Conseil d'Administration « composé de représentants du Ministère auquel l'Office est rattaché, de représentants des autres Administrations publiques intéressées..., de représentants des consommateurs et clients privés, de délégués élus du personnel de l'exploitation ».

C'était la formule tripartite ou quadripartite, sans la rigoureuse proportion que la C. G. T. établissait entre les représentants des divers groupes ; l'Etat y gardait toute

liberté de s'assurer la main-mise complète sur la marche et la direction de l'entreprise.

L'organisation dessinée par les socialistes, quoiqu'elle transformât les modalités de la gestion étatique et qu'elle introduisît insidieusement le contrôle ouvrier sur la production, renforçait purement et simplement l'Etatisme industriel. Mais la formule de l'« Office industriel » amincie à dessein et dépouillée de tous les oripeaux qui eussent fleuri trop violemment le collectivisme pur, de manière qu'elle fût accueillie avec plus de bonne grâce par les partis qui n'étaient pas spécifiquement socialistes et ne heurtât point trop directement le sentiment public, ne constituait dans la pensée des dirigeants socialistes, qu'une étape vers une transformation plus radicale de l'économie nationale. Ce n'était qu'un programme minimum, une espèce de bâtard de la « Nationalisation industrialisée ».

Dans le cours de la même année où les socialistes présentaient à la Chambre cet ours mal léché, M. Léon Blum, dans un grand discours prononcé les 14 et 15 décembre 1920, prenait fait et cause pour « la Nationalisation industrialisée » et en esquissait les caractères généraux : « Il s'agit de trouver un organisme de gestion où l'intérêt d'argent n'ait pas de place, pouvant exploiter uniquement en vue d'intérêts collectifs et qui cependant puisse appliquer des méthodes de gestion industrielle. Il s'agit de trouver un organisme employant pour l'intérêt public ce qu'il y a de fécond dans les méthodes d'intérêt privé. Il s'agit de trouver une exploitation nationale, mais se servant de ce qu'il y a de fécond dans les méthodes industrielles, et vous avez l'explication de la formule « Nationalisation industrialisée. » Ces organes nous les avons cherchés dans des régies autonomes : autonomie civile et autonomie financière, autonomie politique, indépendance complète, vis-à-vis de l'Etat bureaucratique, de l'Etat politique sous les réserves que j'indiquerai, constituées de telle façon qu'aucun représentant d'intérêts privés n'y puisse trouver place et qu'elles soient formées uniquement par une sélection et un rapprochement entre les intérêts collectifs : intérêts des ouvriers, intérêts des producteurs de toute nature, intérêts des consommateurs, intérêts généraux de la

nation. » (Léon Blum, Discours à la Chambre des Députés, 14-15 décembre 1920, *J. O.* p. 3.653).



L'une et l'autre des deux formules socialistes, quelques vives critiques qu'elles contiennent contre la gestion administrative n'immolaient le vieil Etatisme industriel que pour le ressusciter grandi, fortifié, accru de privilèges énormes et de droits menaçants.

Vainement s'efforcent-elles de chasser l'Etat de l'organisation de la production : la nature des choses et la nécessité d'ordonner un peu l'anarchie d'intérêts, de rouages et d'organismes qu'elles établissent à demeure, les forcent à remettre au pouvoir central les clefs de la production et de l'économie nationale toute entière, en lui assignant un rôle de prévoyance, d'arbitrage et de pondération.

Jetée bas la vieille armature de l'Etat qui, si elle était d'une rigidité excessive, avait au moins le mérite de l'unité et de la simplicité, elles y substituent une organisation beaucoup plus compliquée, dont les savantes combinaisons sont une perpétuelle menace de paralysie générale et d'ataxie locomotrice. Contraintes de conserver l'Etat comme la seule « constante » qui tienne, elles s'évertuent néanmoins d'en limiter et d'en contrôler étroitement le pouvoir et la puissance. Vainement ! Car on ne sortira point de ce cercle de fer : ou la production se fera par l'initiative privée et sans l'Etat, ou elle se fera par l'Etat et sans l'initiative privée.

Plus vainement encore les socialistes espèrent-ils introduire dans leur mode de production les règles de la gestion industrielle et commerciale. Ce qu'ils appellent « industrialisation » ou « rationalisation », ne ressemble que de très loin soit aux principes posés par l'Ecole administrative, soit aux pratiques courantes de l'industrie.

Il ne pouvait pas en être autrement. Quelques emprunts superficiels faits à l'économie privée, aux usages ou aux formes commerciales, ne constituent point, à notre sens, une vraie « industrialisation ». Celle-ci est esprit avant

l'être matière ou forme ; et c'est cet esprit-là que les doctrines socialistes repoussent de toutes leurs forces.

§ 2. — *La Doctrine administrative.*

Ce sont, au contraire, les conditions d'une véritable « industrialisation » que la Doctrine Administrative s'est efforcée de découvrir et d'appliquer à la gestion de l'Etat.

Comme la C. G. T. toutefois, elle a dépassé très rapidement le cadre étroit des entreprises industrielles pour aboutir à la réforme et à la transformation de l'Etat tout entier.

Cette doctrine s'est constituée autour de M. Fayol, haute et sévère figure d'administrateur. Une longue carrière dans l'industrie privée, la connaissance profonde des pratiques commerciales, un talent remarquable d'analyste et d'organisateur avaient conduit M. Fayol à esquisser les principes généraux de l'administration et à mettre en relief l'importance de cette fonction.

Clairement exposées dans un mince volume (1), ses idées ont été accueillies avec une extrême faveur dans les milieux industriels, commerçants et financiers, et le grand public lui-même n'y a pas été entièrement étranger. Autant que les opuscules de Taylor en Amérique, son ouvrage est aujourd'hui en France le bréviaire de l'industriel, le code de l'administrateur et beaucoup souhaiteraient qu'il devînt le livre de chevet de nos politiques.

La doctrine qu'il renferme repose sur un fait d'observation courante et d'expérience répétée, qui est que la prospérité d'une entreprise dépend de la volonté et de l'action personnelle d'un chef unique. Mais cette action et cette volonté, pour adhérer à leur objet propre et pour saisir avec le minimum de dépense énergétique et dans le plus court espace de temps possible les fins assignées à l'entreprise, doivent se plier à un ensemble de règles et

(1) H. FAYOL, *Administration industrielle et générale* (1 vol. in-8°, Dunod, 1917).

de principes qui constituent ce que M. Fayol appelle la « fonction administrative ».

Celle-ci comprend essentiellement quatre opérations : la prévoyance, l'organisation, la coordination et le contrôle ; et, brochant sur le tout, M. Fayol y ajoute le commandement qui est comme la pointe de la pyramide administrative, le ciment qui joint les pierres entre elles, le sang qui parcourt les vaisseaux et les artères de l'entreprise.

Des moyens pratiques soigneusement étudiés permettent le jeu libre et souple de chacune de ces cinq fonctions essentielles.

La clarté, la simplicité, comme l'utilité de cette doctrine, en ont fait le succès.

Rapidement, elle devint l'objet d'un enseignement spécial dans quelques établissements scolaires ; l'industrie privée en adopta les formules et s'appliqua, dans bien des cas, à réorganiser son administration sur les nouveaux principes.

En même temps, un groupe de disciples s'attachait à M. Fayol et fondait le Centre d'Etudes administratives.

Exposé méthodique et raisonné des règles de saine administration industrielle, il ne semblait pas, au premier abord, que la Doctrine administrative dût déborder beaucoup le simple domaine industriel et commercial. Les circonstances et l'ambition immanente à tout succès en décidèrent autrement. Comme on se préoccupait beaucoup après la guerre de réformer les services administratifs de l'Etat, les pouvoirs publics recoururent, dans la simplicité de leur cœur, à M. Fayol. En 1922, celui-ci fut prié par M. Deschamps, alors sous-secrétaire d'Etat aux P. T. T., d'étudier l'organisation de ce service et d'en esquisser la réforme suivant les principes de la Doctrine Administrative (1). L'ennemi était la place et il n'allait bientôt rien laisser debout, non seulement des services industriels d'Etat, mais encore de l'Administration tout entière.

Cependant cette œuvre de destruction analytique et de

(1) M. Fayol a fait aussi partie de la Commission chargée d'étudier l'organisation et le fonctionnement des Monopoles des tabacs et des allumettes.

reconstruction synthétique, fût beaucoup plus l'œuvre des disciples de M. Fayol que de M. Fayol lui-même.

Elle marquait, au reste, une courbe d'une logique implacable.

Chargé d'étudier simplement la réorganisation de certains services industriels d'Etat, la Doctrine Administrative tirait de son examen des conclusions extrêmement étendues. « L'on constatera dit M. Schatz (1), que l'enchaînement inévitable des déductions conduit à la conception d'un gouvernement proto élément différent du gouvernement qui existe, encore qu'il s'en différencie non pas par sa constitution politique, mais uniquement par sa méthode d'administration et qu'il se mette simplement dans des conditions telles qu'il puisse se conformer aux règles de la doctrine administrative. »

Ainsi donc, de l'industrialisation des entreprises publiques, la doctrine administrative a glissé, par une pente inévitable, à l'industrialisation de l'Etat tout entier (2).

Quoique ce vaste problème dépasse de beaucoup les cadres de notre étude, force nous est cependant d'en examiner rapidement les conclusions, tant elles sont étroitement unies, dans la pensée des réformateurs, à la transformation des industries d'Etat.

La réforme générale du gouvernement telle que l'esquisse M. Schatz a subi fortement l'influence du système anglais.

Le problème, pour la Doctrine administrative, ne présente aucun aspect politique. Il n'est point question de modifier les institutions existantes. Il s'agit simplement, dans l'état de choses actuel, de forger un mécanisme qui permette « la coexistence et la collaboration étroite de l'élément politique et de l'élément technique dans le gouverne-

(1) *L'Entreprise gouvernementale*, p. 30.

(2) « Le problème que pose l'administration du gouvernement, dit M. SCHATZ (*L'Entreprise gouvernementale*, p. 114), est nettement défini dans ces termes : il s'agit de considérer l'entreprise gouvernementale provisoire comme une affaire commerciale ou industrielle à lancer, à faire vivre et prospérer, et qui devra, par conséquent, réunir les conditions qui semblent les plus favorables à ce que vive et prospère une entreprise industrielle ou commerciale. »

men (1) », sur le modèle de la pratique anglaise définie par Bagehot. Mais la Doctrine administrative pose aussi comme un principe absolu l'unité de direction et l'unité de commandement. Il semble donc qu'il y ait contradiction entre la dualité des fonctions politique et administrative et l'unité de direction, considérée comme un axiome.

Cette contradiction, inévitable si l'on veut demeurer dans la règle du jeu parlementaire, est redressée, il est vrai, dans une certaine mesure, par une rigoureuse division du travail entre les deux éléments politique et technique, et par la subordination hiérarchique de celui-ci à celui-là.

Ainsi tout service ou département l'Etat aurait à sa tête un *ministre* ou spécialiste parlementaire, dont les attributions seraient au nombre de trois :

1° Etablir la liaison entre le département ministériel et le Parlement ;

2° Renseigner le Conseil des Ministres sur la marche des services ;

3° Contrôler l'exécution des ordres donnés aux services ;

Et un *Directeur général*, pareil au sous-secrétaire d'Etat permanent des grands ministères britanniques, et dont le rôle serait :

1° D'adopter, sous sa responsabilité, toutes les mesures nécessaires pour exécuter les instructions du ministre ;

2° De recruter et diriger les fonctionnaires, et d'informer le ministre de la marche et des besoins du service.

Le rôle et l'indépendance de ce directeur général permanent, dit M. Schatz, seraient semblables à ceux « d'un véritable chef d'entreprise après qu'il a reçu les instructions de son Conseil d'Administration. »

Malheureusement, la juxtaposition d'un ministre, orateur et politicien, et d'un directeur, administrateur et technicien, soulève d'extrêmes difficultés dans les mœurs actuelles du Parlement.

Qui nommera et qui pourra révoquer le directeur général ?

(1) SCHATZ, *Entreprise gouvernementale*, p. 200.

Comment empêcher que le ministre, représentant le Parlement souverain, s'immisce dans l'organisation et la marche du service, le recrutement et la direction du personnel ?

Enfin, en cas de conflit entre le ministre et le directeur général, qui tranchera ?

Si le directeur général n'est que l'agent d'exécution du ministre, comme celui-ci ne peut être en régime parlementaire qu'un personnage instable et incompétent, on ne voit pas bien, quelles que soient la stabilité et la compétence du directeur général, comment le département ministériel en acquerra plus d'unité de direction et de vues ! Le directeur permanent ne jouera, dans ce cas, qu'un rôle, peut-être moins effacé, mais dans le fond identique à celui de nos actuels directeurs de Ministère.

Que si, au contraire, il peut résister au ministre, imposer ses conceptions, agir avec indépendance c'est la guerre qu'on organise à demeure entre le ministre et son directeur général.

L'objection tirée de la pratique anglaise est spécieuse. En réalité ni le système ministériel, ni le système parlementaire anglais ne reposent sur les mêmes conceptions ni sur les mêmes mœurs que le régime français. Les Ministres anglais ne sont pas l'émanation pure et simple du Parlement ; ils représentent, ils défendent aussi les droits de la Couronne. La séparation entre la fonction gouvernementale proprement dite, c'est-à-dire l'autorité et l'exécutif, et la fonction représentative, y est beaucoup plus tranchée qu'en France. (1) Le Parlement britannique est encore malgré les usurpations commises, ce que le Parlement français n'est plus depuis longtemps : une Assemblée représentative auprès de la Couronne, seule autorité véritable et non pas une Assemblée gouvernante, une Convention au petit pied comme notre Chambre des Députés.

(1) « Quand la Chambre des Communes renverse un ministère en cours de législature, l'usage veut que le ministère suivant, sollicitant du roi une dissolution qu'il obtient toujours, cherche auprès du corps électoral la confirmation de son pouvoir. » (Siegfried, l'Angleterre d'aujourd'hui, p. 192).

La Doctrine administrative a si bien aperçu l'opposition entre les deux régimes qu'elle a dû juxtaposer à la réforme des Départements ministériels la transformation du Ministère et du Parlement lui-même. Bref, c'est un véritable essai de réforme politique, si timide soit-il.

Désormais le Ministère se composerait d'un Président du Conseil sans portefeuille, chef unique du gouvernement, et d'un petit nombre de Ministres, six au plus (1).

Ainsi réduit, le Conseil dresserait un programme général de gouvernement ; et chaque ministre, un programme particulier pour son département. La surveillance des divers services ministériels serait assurée par des contrôleurs généraux, vrais *missi dominici*, non pas du Ministre, chef du service qu'ils contrôlent, mais du gouvernement tout entier.

Sur la réorganisation du travail parlementaire, le Centre d'Etudes administratives se borne à des généralités assez vagues. Selon la formule de M. Grunebaum-Ballin, il suffirait d'accélérer la production législative en y appliquant les principes de la doctrine administrative : prévoyance, organisation, commandement, coordination et contrôle.

« La prévoyance... consisterait à savoir combien il y aura de lois à voter dans un laps de temps donné et le nombre d'heures dont disposeront les Chambres pour leur examen, à établir un ordre de préséance...

« Le commandement consisterait à donner à un rouage spécial de l'administration gouvernementale... le rôle d'organisme directeur de la production législative et des ateliers de fabrication, que sont la Chambre et le Sénat.

« La coordination consisterait à unifier les méthodes

(1) M. SCHATZ donne du Ministère la formule suivante (*L'Entreprise gouvernementale*, p. 233) :

Présidence du Conseil (sans portefeuille).

- I. — Sécurité intérieure (police et justice).
- II. — Sécurité extérieure (armée et marine).
- III. — Economie nationale (outillage et production, commerce, enseignement, institutions sociales).
- IV. — Colonies et protectorats.
- V. — Relations internationales.
- VI. — Finances.

aujourd'hui très différentes des Commissions de la Chambre et du Sénat...

« Le contrôle, enfin, consisterait à charger soit le Conseil d'Etat, soit une Commission interparlementaire, de suivre les lois depuis le dépôt du projet ou de la proposition jusqu'à leur application et de s'assurer à la fois de leur exacte adaptation aux besoins auxquels elles sont destinées à répondre (1). »

Mais, sur le point essentiel des rapports entre le Gouvernement et les Chambres, la Doctrine Administrative est muette.

En réalité, elle s'est contentée d'unifier et d'organiser, sur le type des entreprises privées, les divers rouages de l'Etat. Mais cette œuvre l'a conduite à poser comme postulat le « Désencombrement » de l'Etat, car on n'organise bien que ce qui est simple et clair :

« La doctrine administrative ne prétend organiser, conformément à ses principes, qu'un gouvernement désencombré de la gestion directe de toute entreprise industrielle ou commerciale et de la majeure partie de la tâche réglementaire dont il s'est imprudemment chargé (2). »

Ainsi donc, pour « industrialiser » les exploitations publiques, il faudrait auparavant réformer l'Etat tout entier ; mais, à son tour, cette réforme générale ne pouvant s'accomplir que dans un organisme « désencombré » postule l'abandon de toute entreprise industrielle et commerciale.

Cette conception, si logique qu'elle fût, ne constituant après tout qu'un système et ne possédait que la force probante d'un principe théorique.

Pratiquement elle ne signifiait nullement que l'Etat fût incapable d'organiser une industrie ou que les exploitations gouvernementales ne pussent être dirigées ni administrées suivant les règles de la gestion privée.

Et comme, manifestement, elle heurtait, par sa raideur, par sa simplicité et aussi par un relent de libéralisme économique, les opinions couramment admises, dans le

(1) SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale*, pp. 245-246.

(2) Ejusd., *Ibid.*, p. 233.

monde politique, sur la nature et les fonctions de l'Etat, elle eût laissé subsister en entier le problème de la gestion étatique si, par ailleurs, les meilleurs disciples de M. Fayol ne se fussent appliqués à le résoudre d'une manière concrète.

En réalité toute la question se résumait ainsi :

— Est-il possible en dehors de toute réforme générale, politique ou administrative, d'appliquer aux industries d'Etat, les principes et les procédés de l'industrie privée ?

Après avoir partagé un moment l'illusion commune (1) sur l'« industrialisation », le Centre d'Etudes et surtout M. Fayol ont confessé leur erreur et perdu tout espoir.

Il a suffi qu'ils examinassent avec attention la marche des services publics pour reconnaître qu'il est impossible d'organiser une entreprise d'Etat sur le modèle d'une industrie privée (2) ; car il existe entre l'une et l'autre cette différence fondamentale que l'une appartient à l'Etat et l'autre à des particuliers. Ce simple fait, qui transforme totalement la nature, les conditions et les résultats de la production rend aussi vaines que fausses toutes les comparaisons et toutes les déductions que l'on tente d'introduire en cette matière.

« La plupart des réformes envisagées par la Commission », dit M. Fayol (3), « sont inspirées par l'expérience industrielle. Partant de l'idée que les procédés qui réussissent dans l'industrie privée doivent également réussir dans une industrie d'Etat, elle (la Commission) conseille d'appliquer au Monopole un certain nombre de procédés techniques, commerciaux et administratifs qui ont fait

(1) FAYOL, *Administration industrielle de l'Etat*, p. 33. « L'on conçoit très bien la coexistence d'un ministre, homme politique chargé de donner des directives à un directeur non politique et de le contrôler. La difficulté consiste à faire vivre en harmonie le chef instable et le subordonné stable. Cette difficulté est très grande et c'est l'un des plus graves obstacles qui s'opposent à la gestion directe de l'Etat. Je crois qu'on peut en venir à bout. »

(2) « Croire que l'administration d'une industrie d'Etat peut fonctionner comme l'administration d'une industrie privée est une illusion que je ne partage pas. » (Rapport Citroën, p. 166 Annexe ; Note de M. Fayol).

(3) Rapport Citroën, p. 165.

leurs preuves dans les entreprises privées. *Ce postulat est contestable* : tel procédé, qui donne d'excellents résultats dans l'industrie privée est inapplicable dans une industrie d'Etat ou n'y donne que de médiocres résultats... »

«... Il en est des organismes administratifs comme des organismes animaux ; ils ne se comportent pas de la même manière dans des milieux différents. »

Déjà Taine avait posé cette grande loi de la différenciation et de la spécialisation progressives des organismes sociaux, pareillement aux organes biologiques. Après lui, la Doctrine Administrative aboutissait, par un autre chemin, aux mêmes conclusions et affirmait sans détour que l'Etat, toujours gros consommateur, ne serait jamais qu'un mauvais producteur.

§ 3. — *Le système de M. René Favareille (1).*

En réalité, la Doctrine Administrative était entrée dans un cul de sac.

Après de longs espoirs et de vastes ambitions elle n'aboutissait, pour toute réforme, qu'à une solution négative : l'amodiation ou le retour à l'initiative privée.

Comme cette conclusion était manifestement contraire aux tendances politiques et sociales des écoles régnantes, il semblait que la Doctrine Administrative fût condamnée à une parfaite stérilité, si M. René Favareille n'avait imaginé une solution moyenne, qui tint compte également des contingences politiques et des justes réformes que réclamait le « Centre d'Etudes. »

Au fond, son système est un essai de conciliation entre les idées de M. Fayol, les projets syndicalistes et la théorie étatiste des majorités gouvernementales.

Bon gré, mal gré, avec beaucoup de réserves et de critiques, la plupart des disciples de M. Fayol ont fini par se

(1) RENÉ FAVAREILLE, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions : Self-Administration* (1 vol. Albin Michel, Paris).

rallier à cette conception, faute de pouvoir imposer la pure Doctrine Administrative (1).

M. René Favareille se donne, d'abord, beaucoup de mal pour établir que l'étatisme est tout à fait contraire à la doctrine des républicains et même des socialistes, et il adjure éloquemment les uns et les autres de quitter ce funeste sentier et de revenir à la saine théorie jacobine (2).

Puis, ce prologue achevé, il se rallie au fait brut de l'étatisme et le tient, comme il l'est réellement, pour la pierre angulaire de l'actuel édifice politique.

Il s'occupe alors de l'organiser, divisant les exploitations d'Etat en trois catégories qui présentent plus ou moins d'analogie avec les entreprises privées. Dans un premier groupe rentrent toutes les industries d'Etat, pour lesquelles la ressemblance est parfaite : manufactures, forêts, journaux, etc. Dans un deuxième groupe il range les services monopolisés : tabacs, poudres, P.T.T., chemins de fer, qui, bien qu'ils soient producteurs de recettes, peuvent parfois toucher à des intérêts généraux purement politiques ou moraux et dans tous les cas comportent l'exercice de la puissance publique. Enfin la troisième catégorie englobe tous les services industriels qui n'ont aucun caractère fiscal et ne donnent aucune recette : Arsenaux, Intendance, etc.

Le pivot de l'organisation nouvelle serait pour M. Favareille l'autonomie administrative et financière (ce qu'il appelle la « Self-Administration ») dosée différemment suivant la nature de l'établissement.

S'agit-il d'une entreprise purement industrielle comme celles du premier groupe, elle sera tenue pour une société ordinaire jouissant d'une pleine capacité juridique et financière. Elle aura un capital propre. Elle pourra émettre des obligations tant souscrites par l'Etat que par les parti-

(1) Cf. SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale*, p. 149 et suiv.

(2) « Voici dans tous les cas l'idée centrale de ce livre : l'étatisme est devenu la doctrine des républicains. Or, l'étatisme est le contraire de la République, comme la centralisation est le contraire de la liberté. » (*La Réforme administrative*, p. 221). « L'Etatisme est contraire à la véritable doctrine socialiste. » (*Ibidem*, p. 60).

culiers. Elle possèdera un fonds de roulement. Elle sera administrée par un Directeur général indépendant et responsable, lequel sera nommé par un Conseil d'Administration composé de représentants des actionnaires-obligataires et de 4 délégués du Ministre.

L'exploitation se fera absolument comme pour une industrie privée, avec une comptabilité commerciale en partie double, un compte-capital, un compte-amortissement et un compte-réserve. Le Ministre et le Parlement joueront les rôles de Président du Conseil d'Administration et d'Assemblée Générale des actionnaires ; celui-là aura l'autorité directe sur l'affaire, convoquera et présidera le Conseil d'Administration, représentera et défendra la Société devant les Chambres ; celles-ci connaîtront souverainement des comptes et des résultats de l'entreprise, fixeront le budget, détermineront les amortissements annuels, les réserves et les placements de fonds, stipuleront l'emploi des bénéfices ou accorderont des crédits pour déficit, en un mot auront la main haute sur le Ministre et le Conseil d'Administration.

Le même régime sera appliqué aux monopoles du deuxième groupe ; car peu importe que l'Etat y intervienne ou non comme puissance publique. Ce sont des entreprises industrielles qui ne diffèrent point, dans leur substance, des autres industries et qui, comme elles, soumises aux mêmes lois économiques veulent la même organisation financière et technique.

Par contre, les exploitations de la troisième catégorie qui sont improductives au sens fiscal et commercial, ne pourront pas adopter absolument les mêmes règles. Il est impossible de détacher le capital d'une entreprise de ce genre et de le fractionner en actions ou en obligations, puisque par définition l'entreprise ne donne point de bénéfices et qu'il serait impossible de rémunérer les souscripteurs avec les produits nets de l'exploitation. Il n'y aura donc point de capital à émettre dans le public et celui-ci, banni du Conseil d'Administration, n'aura sur l'entreprise aucun contrôle ni aucun droit de regard.

Cependant l'établissement n'en possèdera pas moins une complète autonomie administrative et financière. Il

prendra en charge lui-même un capital fictif calculé sur les sommes investies hypothétiquement dans l'affaire depuis sa création, et l'amortira comme un capital ordinaire. Pour le reste, il fonctionnera en pleine indépendance et en pleine liberté, comme les services des deux autres catégories.

Assurément le système de M. Favareille ne manque ni de clarté, ni de logique ; il ne verse point dans l'idéologie comme le projet de la C. G. T. et se garde bien d'installer l'anarchie dans le Conseil d'Administration en multipliant les représentants du personnel, des consommateurs, des techniciens et des autres intéressés. Mais il donne encore trop dans l'« industrialisation » ou la « nationalisation » en établissant des comparaisons extrêmement fragiles entre les Conseils et les Assemblées des entreprises privées et le Parlement ou le Ministre.

Un Parlement et un Ministre, quoi qu'on dise et quoi qu'on écrive, ne seront jamais une assemblée d'actionnaires et un Président de conseil ordinaires. Ils ne peuvent avoir sur une affaire industrielle ni les mêmes visées, ni les mêmes intérêts. Très vite ils briseront le cadre étroit dans lequel on prétend contraindre leur activité et limiter leur rôle, et se donneront les coudées franches pour dicter leurs volontés ou leurs caprices au Directeur Général et au Conseil d'Administration.

A supposer qu'un conflit s'élève entre le Conseil et le Ministre, lequel l'emportera ? Dans une Société ordinaire, le Conseil forcerait son Président à se démettre. Cela est inconcevable dans une entreprise publique. Puis au cas où le Ministre outrepasserait ses droits, prétendrait se substituer au Conseil ou au Directeur général, qui le rappellerait au respect de la charte fondamentale ? — Ni certes les actionnaires qui n'ont aucun pouvoir sur le Ministre ; ni le Parlement, dont celui-ci est le représentant et devant lequel il est impossible de le traduire en accusation. On n'aperçoit pas alors de quelle indépendance et de quelle autonomie supérieure aux droits des directions actuelles, jouiraient les autorités futures.

On pourrait, il est vrai, supposer une autonomie pres-

que parfaite, un système si bien agencé que les intrusions parlementaires et les abus ministériels fussent réduits à néant. Mais ne faut-il pas craindre alors que la Direction et le Conseil de l'entreprise industrielle, auxquels on aurait lâché la bride, ne se montrassent d'une audace et d'une arrogance excessives vis-à-vis du pouvoir civil ? Le service n'aurait de public que le nom, puiserait dans les caisses de l'Etat et refuserait toutefois d'en recevoir les commandements. Il ne connaîtrait plus aucun frein, ni celui que le Gouvernement impose ordinairement à ses administrations, ni celui que les sociétés privées trouvent dans la faillite et dans la sanction pécuniaire. Autant vaudrait l'affermage pur et simple ou le retour à l'initiative privée.

Ce cas n'est pas théorique. La Suisse, notre voisine, en a connu un tout pareil, quelques années avant la guerre. Pour empêcher les influences politiciennes, le Conseil fédéral avait accordé aux chemins de fer de l'Etat une autonomie et une indépendance presque complètes. Les discussions et les conflits ne tardèrent pas à germer entre les pouvoirs publics et l'administration des chemins de fer, paralysant d'une autre manière, mais paralysant tout de même la bonne marche des services.

« Votre commission », dit le 8 décembre 1908, le colonel Secrétan au Conseil National, « votre commission est arrivée cette conviction qu'on s'est trop attaché à rendre la direction générale et l'administration des chemins de fer fédéraux indépendants du Conseil fédéral ; on a omis de maintenir entre cette administration et les pouvoirs publics le contact nécessaire et la subordination indispensable. Avec leur direction générale presque toute puissante, leur Conseil d'Administration qui se donne à côté de l'Assemblée fédérale l'allure d'un Parlement au petit pied, les chemins de fer fédéraux constituent aujourd'hui un Etat dans l'Etat, qui négocie avec le Conseil fédéral et supporte malaisément le contrôle des Chambres. Il est grand temps que le Conseil fédéral reprenne toute l'entreprise en mains et que la direction générale lui soit immédiatement subordonnée... »

Il n'y a guère à redouter qu'on arrive jamais en France à une liberté si excessive et que le Parlement se dessaisisse avec autant de bonne grâce que le Conseil fédéral suisse de son autorité suprême et de sa compétence universelle. Si nous avons soulevé toutefois cette hypothèse, c'est afin de montrer par un exemple concret combien il est téméraire d'assimiler brutalement la gestion de l'Etat à la gestion privée et de modeler l'une sur l'autre. Non point que les administrations publiques ne puissent tirer quelque fruit des pratiques de l'industrie privée, mais jamais les conditions, pas plus que les modalités de leur exploitation ne seront pareilles à celles des sociétés ordinaires. Rien n'est plus détestable que le raisonnement par analogie, tel que l'effilent M. Favareille ou d'autres encore. Il conduit à imaginer des similitudes toutes de surface et à composer sur cette apparence un corps de doctrine, que l'événement se charge de cruellement démentir.

§ 4. — *Les Réformes accomplies.*

Sous l'action des théories et sous la pression de l'opinion, l'Etat s'est décidé après la guerre à réformer ses entreprises industrielles. Rien toutefois dans cette réforme ne révèle un plan général, l'unité des vues ou la coordination des efforts. On procéda à l'aventure, au hasard des besoins, des enthousiasmes parlementaires ou des nécessités politiques. Encore moins songea-t-on à réformer toutes les exploitations industrielles de l'Etat, et presque toutes celles que M. René Favareille range dans la catégorie improductive ont continué de subir l'ancien régime. Dans les autres groupes, quelques-unes seulement ont connu une transformation réelle, bien qu'au jugement de M. Fayol celle-ci soit encore plus apparente que profonde. Ni les arsenaux, ni les poudres, ni l'Imprimerie Nationale, ni les Journaux Officiels, n'ont subi de changement, quelle qu'en fût cependant la nécessité.

En revanche, les P.T.T., les Tabacs et les Allumettes, Sèvres et les Chemins de fer ont été plus ou moins remaniés. Ils l'ont été suivant le thème de l'« Industrialisa-

tion ». Mais de toutes les formules brodées sur cet échec, aucune n'a triomphé complètement, ni pleinement inspiré les réformes accomplies.

Celles-ci ont emprunté un peu partout les grandes lignes de l'organisation nouvelle, mais principalement au système de M. Favareille et aux projets socialistes. De l'autonomie administrative et financière il a été fait une application partielle à la manufacture de Sèvres et aux P.T.T.

La loi du 21 juin 1920 a conféré à la manufacture de Sèvres la personnalité civile et l'autonomie financière. Sous la haute autorité du Ministre de l'Instruction publique, l'établissement est aujourd'hui dirigé par un Administrateur et un Conseil d'Administration. Il peut contracter des emprunts jusqu'à concurrence de 2.500.000 francs. Il tient une comptabilité commerciale et inscrit à son budget toutes ses recettes. Les revenus nets de l'exploitation servent à constituer un fonds de roulement et de réserve de 4 millions ; ce niveau atteint, le surplus en est versé à l'Etat.

Pour les P. T. T., la réforme a été à peu près pareille, quoique plus ample. Elle a été longue à instruire. Les premiers projets d'autonomie remontent, comme nous l'avons dit, à 1910. En 1920, MM. Le Trocquer et François Marsal déposaient à la Chambre un nouveau projet très prudent et très modéré. Le régime préconisé s'éloignait également de l'autonomie intégrale et des tendances syndicalistes et visait surtout à instituer une organisation financière plus souple et plus claire que l'ancienne. Les P. T. T. obtenaient un budget annexe annuel en deux sections : dans la première étaient portées toutes les recettes et toutes les dépenses normales de l'exploitation, y compris la rémunération et l'amortissement du capital ; dans la seconde, les frais de premier établissement et le produit des emprunts. Enfin on ouvrait un fonds de prévision pour contribuer aux dépenses de premier établissement, un fonds d'amortissement et un fonds d'approvisionnement pour le matériel. Pour le reste, le monopole conservait presque intacte son organisation administrative. Cette ré-

serve déplut à la Chambre ; prise d'un beau zèle, elle accorda aux P. T. T. un Conseil d'Administration, qu'elle s'imaginait devoir jouer le rôle d'un Conseil d'Administration ordinaire et qu'elle composa, suivant la formule tripartite chère aux socialistes, de représentants du Gouvernement, du public et du personnel.

Malheureusement cette réorganisation ne répondait que de fort loin soit aux pratiques de la gestion privée, soit aux idées de M. Favareille.

Celui-ci avait justement établi dans son ouvrage que le capital est le fondement — *caput et fundamentum* — de toute industrie. Par conséquent, qu'il suffisait (et c'est là que l'illusion commence) d'accorder un capital aux entreprises d'Etat pour qu'elles prospérassent ! « Que faut-il, dès lors, pour donner aux industries d'Etat une vie normale ? Qu'elles prennent régulièrement la charge de leur capital, qu'elles marchent en fonction de ce capital que la nation leur a avancé et que finalement elles rendent à cette dernière des bénéfices réellement nets dans les comptes clairement établis ».

Or le capital d'une entreprise comme les P. T. T. est purement fictif. Il n'est nullement personnifié dans un certain nombre d'individus qui surveillent et dirigent l'affaire par le canal du Conseil d'Administration et de l'Assemblée générale. Le Conseil des P. T. T. est une réunion de fonctionnaires et d'usagers que M. Fayol qualifie de « complication inutile et dangereuse ». Si le capital est dilapidé, si aucune rémunération ne lui est accordé, personne, sinon le Trésor public, n'est lésé dans ses intérêts. On passera, chaque fois, le déficit au budget sans avoir à se préoccuper de trouver les fonds nécessaires au crédit de l'entreprise, qui est par définition inébranlable puisqu'il se confond avec celui de l'Etat.

Certes nous n'entendons pas condamner la constitution d'un capital pour les exploitations publiques. Cette pratique peut avoir d'heureuses conséquences, rendre les comptes plus précis, faire ressortir le déficit ou le bénéfice réel, bref servir de pierre de touche à la bonne ou à la mauvaise exploitation. Mais croire qu'elle exercera la

même action que dans une industrie privée, c'est une illusion que nous ne partageons pas.

La réforme des P. T. T. et de la manufacture de Sèvres comme les modifications de même inspiration introduites dans le Réseau de l'Etat, n'étaient qu'un palier vers une formule plus générale : l'« Office Industriel », dont on a fait jusqu'à ce jour trois applications : à l'usine d'Azote de Toulouse, au Monopole des Tabacs et aux Mines de la Sarre. Une proposition de loi de M. Ducos, sur la création d'un Office national autonome des Allumettes, déposée le 6 juin 1924, transformé par l'Administration en projet de loi le 25 octobre 1924, n'a pas encore abouti.

Qu'est-ce qu'un « Office industriel » ?

C'est un rouage administratif et financier inspiré obscurément par les projets de la C. C. T. et par la formule tripartite, mais atténués, édulcorés, dosés avec d'infinis ménagements.

Cette génération apparaît assez clairement dans la proposition de M. Ducos, « L'Office national des Allumettes, » est-il dit à l'art. 2, « est un établissement public possédant la personnalité civile et l'autonomie financière. Il est administré par un Conseil d'Administration. » A l'article 14, on voit que ce Conseil est composé de 18 membres, suivant la plus rigoureuse formule tripartite : six délégués du Ministre, six représentants des usagers et six élus du personnel. Mais l'administration s'est insurgée contre cette conception anarchique et, dans toutes les réformes adoptées, elle a substitué à la formule tripartite une règle moins orthodoxe.

Dans le cas du monopole des allumettes, elle a proposé à la place d'un Conseil unique, deux conseils dont l'un — le Conseil d'Administration — serait composé de neuf membres : 3 représentants du Ministre, 3 membres choisis par le ministre parmi les personnalités du Commerce, de l'industrie ou de la finance, 3 membres élus par l'autre Conseil dit « consultatif ». Celui-ci comprendrait 21 membres : 4 membres du parlement, 4 personnalités du commerce, de l'industrie ou de la finance, le Directeur général de l'Office, 1 représentant des marchands en gros d'allumettes, 1 représentant des débiteurs de tabac, 6 élus du person-

nel. Le ministre des finances choisira les membres non élus du Conseil consultatif et en désignera le Président.

Il est clair que ce régime laisse à l'Administration et au Ministre les pleins pouvoirs sur la direction et la marche de l'entreprise.

C'est avec des modalités différentes le principe qui a été adopté dans les trois Offices actuellement existants. Nous n'en examinerons en détail qu'un seul, celui des tabacs et nous aurons, à peu de chose près, les traits essentiels de l'organisation nouvelle.

L'office des tabacs a été remis en gestion à la Caisse d'Amortissement. Celle-ci est dirigée par un Conseil d'Administration de 21 membres, divisé en deux Comités : un Comité financier plus spécialement chargé d'administrer la Caisse d'amortissement, et un Comité technique qui joue le rôle de Conseil d'Administration à l'égard du monopole des Tabacs.

Le Comité technique est composé de dix membres :

- 1° trois représentants du Ministre des Finances ;
- 2° le Directeur général de l'exploitation des Tabacs, qui est nommé par le Conseil général de la Caisse d'Amortissement ;
- 3° un membre désigné par l'Académie d'Agriculture ;
- 4° un commerçant et un industriel désignés par l'assemblée des présidents de Chambres de Commerce ;
- 5° trois membres choisis par le Ministre des Finances dans le Conseil consultatif, dont un parmi les représentants élus des planteurs de tabac et un parmi les représentants des débitants, des agents de culture ou du personnel ouvrier.

(Art. 2 de la loi du 7août 1926).

Auprès du Comité technique, il est constitué un Conseil consultatif de 30 membres (art. 30) :

- deux sénateurs et deux députés,
- un membre du Conseil d'Etat,
- un membre de la Cour des Comptes,
- deux représentants du Ministre des Finances,
- quatre membres choisis parmi les personnalités de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et de la finance,

un membre choisi parmi les organisations ouvrières,
et un membre choisi parmi les organisations coopérati-
ves,

un membre élu de l'Office National des Mutilés,
le Directeur Général de l'exploitation des Tabacs,
un représentant des grossistes ou des entrepreneurs,
un représentant élu des débitants de tabac,
deux représentants élus des planteurs indigènes,
un représentant élu des planteurs d'Algérie,
un représentant des planteurs des colonies, désigné par
le ministre des Finances,
huit représentants du personnel, élus par chaque caté-
gorie, (1)

Les pouvoirs de contrôle et de direction se divisent en-
tre le Conseil d'Administration de la Caisse autonome, le
Conseil technique des Tabacs et le Directeur Général.

Le Conseil d'Administration choisit le Directeur Général des Tabacs, nomme, sur la proposition du Directeur, les agents supérieurs et propose au Ministre des Finances toutes les modifications qu'il juge nécessaires au recrutement, à l'emploi et à la rémunération du personnel, aux statuts de l'Office, aux lois, décrets et règlements qui intéressent la culture, l'achat, la fabrication et la vente des tabacs. Il dresse l'état de prévision des recettes et des dépenses et le rapport annuel. C'est, sous la tutelle du ministre, l'autorité véritable ; mais il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à l'un des Comités et ceux-ci les subdéléguer à une ou plusieurs tierces personnes.

Le Comité technique joue le rôle que lui assigne le Conseil d'Administration et tout spécialement il est chargé d'établir les divers programmes d'exploitation.

Le Directeur général est l'agent d'exécution du Conseil et des Comités.

Quant au Conseil consultatif, il est *obligatoirement consulté* en tout ce qui touche aux lois, règlements et décrets sur la culture, l'achat et la vente des tabacs.

(1) Le Conseil consultatif est composé suivant le projet de la Commission Citroën, auquel M. Fayol s'est rallié vaille que vaille (Cf. Rapport Citroën, Annexe C, pp. 163 et sqq.).

Le régime financier et comptable du monopole est également transformé.

L'office des tabacs a désormais un capital constitué, d'une part, par la valeur de ses biens meubles et immeubles et de son matériel d'exploitation et d'autre part, par la valeur des approvisionnements, fournitures et produits qu'il tenait en magasin au jour de la prise en charge du capital.

Les directions de la fabrication et de la vente sont réunies en une seule.

Enfin la comptabilité est soumise aux usages du commerce et de l'industrie, doit être tenue en partie double et aboutir à un bilan annuel qui fasse ressortir la balance de l'actif et du passif. (1)

*
**

Que vaut le système de l' « Office Industriel » ?

Assurément il a emprunté à la gestion privée bien des formes et des méthodes. Mais, encore une fois, dans sa substance il ne comporte nullement une « industrialisation » véritable. C'en est une, si l'on veut, mais non pas semblable à celle des bonnes entreprises privées.

Il n'en pouvait et il n'en devait pas, d'ailleurs, être autrement.

Des principaux vices qui corrompaient les services d'Etat et que nous avons divisés en trois groupes, le régime de l' « Office » n'a pu remédier et en partie encore, qu'aux deux premiers. S'il a, en effet, largement atténué les inconvénients du pur système administratif et permis de tourner les règles financières et budgétaires de l'Etat puissance publique, il n'a pas effacé et ne pouvait pas effacer les vices propres à la gestion gouvernementale, les cinq péchés capitaux de l'Etat démocratique : « l'instabilité ministérielle..., la réglementation excessive..., l'absence de stimulant qu'est le bénéfice pour les entreprises prospères et la faillite pour les industries qui fonctionnent mal..., la faiblesse

(1) Cf. Décret du 7 août 1926.

devant les exigences abusives des syndicats..., l'intervention abusive des parlementaires. » (1)

Pratiquement, les résultats techniques et financiers de la nouvelle méthode ne sont pas très brillants.

Si le bilan des tabacs accuse une amélioration sensible, si de plus souples pratiques commerciales ont permis de créer la publicité, d'affiner et de multiplier les produits, d'augmenter les ventes, d'étendre les exportations, les bénéfices nets que l'Etat ou plutôt la Caisse d'Amortissement, retire du monopole sont loin d'être comparables aux revenus que le régime de la liberté et des taxes procure aux gouvernements britannique et américain.

Il est vrai que la réorganisation du Monopole des Tabacs est encore trop récente pour qu'on en juge pleinement l'efficacité.

Par contre, on peut nettement affirmer que la formule de l'« Office Industriel » n'a pas garanti l'Usine d'Azote de Toulouse des déboires et des mécomptes qui guettent les entreprises d'Etat.

Après quatre années de tâtonnements, d'agencements et de dépenses à perte, l'usine vient d'interrompre sa fabrication pour trois mois « à la suite des vérifications nécessaires dans la fourniture de certains appareils ! » (2)

Quant aux ouvriers, on avait bien songé un moment à les licencier, mais cette mesure a dû être rapportée sous la menace des syndicats et des parlementaires. Il est certes très légitime et très humain de ne pas jeter brusquement à la rue un millier d'ouvriers ; mais on peut se demander s'il n'eût pas été plus sage et plus économique de les employer immédiatement à d'autres occupations ou de les diriger petit à petit sur d'autres industries plutôt que de les payer pendant un ou deux mois pour ne rien faire.

En tout cas, la prodigieuse aventure de l'Office National de l'Azote enseigne clairement que les plus belles formules du monde et les meilleures réformes ne sont pas suf-

(1) Cf. Rapport Citroën, Annexe C, pp 163 et sqq ; note de M. Fayol.

(2) Communiqué officiel de M. Tardieu (11 juin 1926).

flsantes pour rénover la gestion industrielle de l'Etat et pour insuffler à ses entreprises une activité et une prospérité qu'elles n'ont jamais connues que d'une manière intermittente et fortuite.

Il est alors permis de rechercher si la formule de « l'Industrialisation » et de l'Office industriel, peu efficace pour l'aménagement des services publics, n'aurait pas en revanche, combinée au fait de l'étatisme grandissant, une action redoutable sur la structure et la solidité de l'Etat tout entier.

CHAPITRE V

L'Étatisme industriel et l'avenir de l'État

« Dans toute espèce de société chaque espèce de structure tend à se propager ».
(HERBERT SPENCER, *Essais de Politique*).

On raconte qu'un roi de Naples se plaignait amèrement que, de quelque couleur qu'il habillât ses soldats, ceux-ci fuyassent devant l'ennemi avec une égale précipitation.

Il en est ainsi des entreprises d'Etat. De quelle belle organisation qu'on les affuble elles feront toujours de médiocres soldats.

On ne peut pas industrialiser l'Etat car l'Etat ne peut pas être comparé à un industriel ordinaire, ni par les contingences particulières auxquelles, en dépit de tout effort contraire, il reste soumis, ni par les fins propres d'une activité qui ne tend nullement à la satisfaction d'un intérêt pécuniaire.

Si l'on examine attentivement les principes directeurs de la gestion privée on aperçoit, qu'en dernière analyse ils tiennent à deux lois jumelles ; la loi du lucre et la loi du risque. Séparées l'une de l'autre ces lois n'ont plus aucune valeur économique, ou sociale et se transforment en génératrices de paresse, d'oppression et de servitude.

Qu'un individu ou un groupement d'individus puisse être assuré d'obtenir, sans courir aucun danger ni aucun risque, tout ce pourquoi ses facultés et son activité se déploient, il repliera aussitôt en lui-même l'ingéniosité, l'invention, l'initiative qu'il eût autrement poussées au cen-

tuplé, pour s'abandonner à la quiétude et à la somnolence d'une vie qui s'offre d'elle-même.

Parallèlement que ce même individu ou ce même groupement ait conscience que, quelque effort d'intelligence et de passion il manifeste au dehors, les ambitions secrètes de richesse ou d'honneur qui le dévorent, demeureront toujours insatisfaites, il murera également en lui-même les dons qu'en d'autres circonstances, il eût exercé avec éclat.

Or l'Etat-industriel n'est soumis que très superficiellement à la loi de l'intérêt et pas du tout à la loi du risque.

L'intérêt dans les entreprises publiques, pour réel qu'il soit en théorie, n'est en pratique attaché à aucun être concret qui en subisse constamment la tyrannie.

Le risque, personne ne le court, ni les administrateurs des services industriels, ni l'Etat qui par définition ne peut pas faire faillite, comme un vulgaire commerçant ou un industriel ordinaire. S'il fait banqueroute cela prend un aspect décent, noble et gracieux que l'on cache sous le beau nom de stabilisation, de tiers consolidé ou de quart retranché. Seul le contribuable ouvre sa bourse et couvre le déficit, mais cette sanction est si diffuse à travers la masse de la Nation qu'elle est pour autant dire, imperceptible et inopérante.

Il est aisé, dans ces conditions, de prévoir qu'en appliquant à l'Etat-industriel les règles et les pratiques de l'industrie privée, on n'accomplit qu'une réforme de pure apparence et que, dans le tréfonds, les entreprises publiques continuent d'être rongées par la même lèpre.

Loin de nous cependant d'affirmer que l'Etat soit d'une manière inéluctable et fatale un mauvais industriel ni que les réformes qu'on introduit dans les services publics soient nécessairement inutiles et inefficaces.

Il existe des entreprises d'Etat qui vivent honorablement et qui prospèrent.

En Italie, avant la guerre et surtout depuis l'avènement du régime fasciste le Monopole des Tabacs, constitué d'ailleurs à l'état de régie autonome, a toujours été dans une situation bien meilleure que notre propre Régie et il donne, dans un pays qui consomme moins de tabac, des rendements nets beaucoup plus élevés qu'en France.

En Allemagne, où l'étatisme industriel possède une si haute tenue, les mines et les chemins de fer fiscaux ont été et sont encore réellement productifs.

Cependant, le rendement de l'Etat industriel est d'ordinaire assez médiocre et toutes choses égales d'ailleurs apparaît toujours inférieur au rendement des industries privées de même aloi.

M. Couriot (1) a dressé une comparaison fort instructive entre la gestion de l'Etat et la gestion privée. Il a choisi comme pays l'Allemagne ; comme époque la période d'avant-guerre, comme industrie les charbonnages, c'est-à-dire qu'il a pris l'exemple le plus favorable à l'étatisme et réuni les conditions les meilleures pour une expérimentation aussi juste que possible.

Or il a constaté que le rendement des houillères fiscales est, sans une seule exception, nettement inférieure au rendement des houillères privées.

*Rendement journalier des houillères fiscales
et des houillères privées en Allemagne.*

Mines de la Sarre

	Houillères privées	Houillères fiscales	Excédent des premières
1881-1885	270	249	21
1885-1890	282	253	29
1891-1895	260	234	26
1896-1900	271	256	15
1901-1905	245	242	3
1906-1910	258	229	29

Mines du district de Dortmund

	Houillères privées	Houillères fiscales	Excédent des premières
1908	254	190	64
1909	251	215	36
1910	260	240	20
1911	267	232	35

(1) Cf. « Génie Civil », n° du 22 mars 1917 et R. Carnot, *L'Etatisme industriel*, p. 122 et suivantes.

Mines de Haute-Silésie.

	Houillères privées	Houillères fiscales	Excédent des premières
1908	324	306	18
1909	299	286	13
1910	296	278	18
1911	312	288	24

En moyenne l'excédent du rendement privé sur le rendement fiscal est de 26 tonnes par jour. En réalité si l'on tient compte que le district de Dortmund fournit à lui seul plus de charbon que tous les autres bassins réunis la moyenne atteint environ 39 tonnes par jour.

M. Couriot explique l'infériorité des houillères fiscales de la manière suivante :

« L'ouvrier mineur fonctionnaire ne se contente pas de rechercher la stabilité de son salaire, il fournit toujours un minimum de travail. »

M. Lamarque (1) a de même établi qu'en France le rendement des ouvriers des Tabacs est très inférieur à celui des ouvriers de l'industrie privée et que leur journée ne dépasse pas 6 heures de travail effectif.

A la vérité ce n'est là que la cause seconde des mécomptes de l'Etat. La cause première : c'est lui-même. C'est sa propre médiocrité, son incapacité fondamentale à régir convenablement une entreprise industrielle. Là-dessus l'accord est fait depuis longtemps et seuls quelques intéressés feignent encore de nier cette évidence.

« Chez toutes les Nations contemporaines, dit Fayol (2), il paraît y avoir unanimité d'opinion sur l'incapacité industrielle de l'Etat ; cet argument de fait renforce singulièrement nos observations et nos raisonnements. *Je considère donc l'incapacité industrielle de l'Etat comme une vérité établie.* »

Sans doute l'erreur commune ne crée pas le vrai mais il eût été étrange, pour le moins, que dans une matière aussi grave, qui met en jeu tant d'intérêts théoriques et pra-

(1) LAMARQUE, *Le Monopole des Tabacs* ; Office d'Etat ou Liberté.

(2) FAYOL : *Incapacité industrielle de l'Etat*, p. 80.

tiques, un préjugé de cette taille se fût maintenu si longtemps sans être jeté bas par une critique autrement sérieuse et pertinente que des arguments électoraux battus et rebattus.

Cet accord toutefois n'est plus aussi ferme lorsqu'il s'agit de préciser si cette incapacité est incorrigible ou non et quelle en est l'étendue.

Les socialistes tiennent que l'incapacité industrielle de l'Etat est purement accidentelle, qu'elle est due à la mauvaise organisation des administrations publiques et d'une manière général aux errements du régime capitaliste. Otées ces causes de désordre, rétablis les bons principes de « l'industrialisation » et de la « rationalisation », l'Etat serait aussi capable de conduire sa barque ou sa machine qu'un industriel ordinaire.

La doctrine administrative au contraire semble en apparence assez peu cohérente sur ce problème. C'est qu'elle admet tout d'abord comme possible une « industrialisation » de tout l'Etat entier, en donnant à ce terme une signification très particulière tandis que sur « l'industrialisation » des entreprises publiques elle s'est prononcée nettement, la jugeant impossible et inefficace (1) en ce sens qu'on ne fera jamais marcher une industrie d'Etat comme une industrie privée.

Naturellement toute saine réforme introduite dans ce domaine ne peut que donner de bons résultats et accomplir, dans une certaine mesure, une certaine « industrialisation ».

Il est évident qu'une administration a toujours intérêt à tenir des écritures correctes et à présenter un bilan commercial ; à développer un programme et à changer le moins possible la direction générale.

La condition essentielle de cette « industrialisation » limitée et mitigée reste l'autonomie administrative et financière. Il faut que le service soit assez libre pour résister aux

(1) SCHATZ. *L'entreprise gouvernementale*, p. 126 : Il est vain... de s'attarder à rajeunir les méthodes de l'Etat ; il faut le désencombrer, par une dépossession pure et simple de ces exploitations qu'il est radicalement incapable de gérer.

fantaisies parlementaires ou électorales ; il faut qu'il soit assez indépendant pour ne pas subir le contre-coup de toutes les crises politiques qui se suivent si rapidement en démocratie, il faut que le statut organique du service soit aussi pareil que possible à celui d'une bonne industrie privée.

C'est la seule chance qu'on ait de réformer tant soit peu les entreprises d'Etat.

L'Italie a fait l'essai de ce régime lorsqu'elle a constitué les « Enti autonomi ». Chaque service industriel forme une personne morale autonome dont les rapports avec l'Etat, pouvoir politique, sont clairement fixés et limités une fois pour toutes.

Mais l'autonomie administrative et financière, nous l'avons vu par les critiques qu'elle a soulevées en Suisse, ne va pas sans de graves inconvénients.

Elle ne peut embrasser que les exploitations industrielles et laisse en dehors les administrations ordinaires dont la soumission absolue au gouvernement central est, pour la plupart d'entre elles, la raison même de leur existence, et le fondement de l'autorité. Il se forgera donc au sein de l'Etat une double législation et une dualité de principes assez contraires aux tendances et aux habitudes de la démocratie politique. Puis une véritable autonomie comporte la limitation du pouvoir ministériel et du pouvoir parlementaire. Comment le Ministre, comment le Parlement souffriront-ils cette contrainte ?

En Suisse, les conflits n'ont pas tardé à se multiplier entre les pouvoirs publics jaloux de leur autorité et l'Administration des chemins de fer fédéraux soucieuse de réserver strictement son indépendance.

A supposer que le Parlement et les Ministres — supposition d'ailleurs invraisemblable en France — aient la sagesse de ne pas s'immiscer dans l'organisation intérieure des services industriels, ni dans la marche des affaires, que l'Administration n'abuse pas de son autonomie, ni la tourne en instrument de résistance et de sédition on aura simplement corrigé les errements administratifs des entreprises d'Etat, on n'aura, en rien, atténué les dangers économiques

financiers et politiques qu'elles font courir à la Nation entière.

*
**

Si bien agencées que soient les industries d'Etat elles seront toujours quant à la puissance et quant au rendement, inférieures aux industries privées ; c'est un fait qui n'est plus à démontrer.

Mais ce qui reste à établir c'est que l'Etatisme industriel, même sous les formes les plus gracieuses et les plus bénignes, est une redoutable menace pour l'équilibre économique et politique de la Nation.

M. Hauriou (1) a conçu l'évolution politique et sociale des Nations à travers les âges comme une désintégration progressive de la fonction économique et de la fonction politique et comme un mouvement perpétuel vers cet idéal d'équilibre qu'il dénomme le Régime d'Etat, régime également éloigné de la confusion politico-économique des institutions féodales et de la tyrannie collectiviste des théories marxistes et communistes.

Le régime d'Etat est équidistant des institutions patrimoniales où le pouvoir n'est pas exercé au nom de la communauté mais au nom d'un individu supérieur aux autres par sa force physique ou sa force économique, et du régime collectiviste où toute communauté et toute mutualité se dissolvent dans un communisme juridique absolu.

Le régime d'Etat repose sur l'équilibre des forces politiques et des forces économiques c'est-à-dire que la fonction politique n'est pas exercée par les puissances économiques, ni la fonction économique par la puissance politique. L'Etat reste en dehors et au-dessus des forces économiques qui s'agitent, qui s'affrontent et qui s'organisent en marché libre où les échanges et les tractations s'accomplissent sous le signe de l'intérêt et de la concurrence.

En réalité sous le régime d'Etat, cette indépendance n'a jamais été absolue. Souvent le pouvoir politique et le

(1) HAURIOU. *Principes de Droit public*, édition 1916, p. 368 et suivantes.

pouvoir économique ont été réunis entre les mêmes mains comme dans les Républiques aristocratiques de la Grèce.

Assez bien séparées en fait et en droit sous la monarchie française ils le sont pratiquement de moins en moins depuis l'avènement de la démocratie. On observe aujourd'hui tour à tour la tyrannie de l'or sur le politique et du politique sur la richesse. Ou bien les puissances économiques s'emparent du pouvoir politique et le corrompent afin de le tourner à leur satisfaction et à leur profit ou bien le pouvoir politique devient l'esclave des passions sociales et se faisant l'instrument des rancunes populaires ou électorales, frappe les forces et les richesses économiques jusque dans leur activité légitime et bienfaisante.

On imagine combien les empiètements, les confusions, les luttes sournoises que fomentent la démocratie donnent de poids et de crédit aux théories collectivistes.

M. Hauriou a bien prévu cette objection et il y réplique par un « *distinguo* » subtil et peu probant : « Ce n'est — dit-il — (p. 37) qu'une coïncidence de fait et non pas une concentration juridique des pouvoirs ».

Fort bien. Mais que dire aux collectivistes quand ils répondent judicieusement qu'il y a là une espèce d'hypocrisie juridique et que puisque le fait existe, qu'il prend chaque jour racine avec plus de vigueur, il convient de le transformer en un droit défini, éclairci qui puisse couper court aux funestes conséquences d'une opposition anarchique entre le fait et le droit, mère de toutes les contradictions, de toutes les usurpations, de tous les conflits auxquels nous assistons ?

Tout ce qui favorise outre mesure le fait — car une certaine confusion, quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, se produira toujours — conduira directement au droit dans un temps plus ou moins éloigné et sur un rythme plus ou moins rapide. Mais M. Hauriou. affirme avec optimisme que « les forces propres du régime d'Etat travaillent spontanément à faire cesser cette coïncidence de fait dans ce qu'elle aurait de trop fâcheux ».

Une fois bien établie cette indépendance réciproque des deux appareils économique et politique il s'agit de déterminer leurs rapports, en un mot d'incorporer le marché

économique à l'organisation politique. Les relations se noueront au moyen d'institutions juridiques qui transformeront l'organe politique en communauté. C'est ce que M. Hauriou dénomme le communisme juridique, qui est, il est inutile de le dire, un communisme très spécial qui n'a rien à voir avec le collectivisme ou le communisme proprement dit.

Il se compose des droits, des services et des biens qu'il est nécessaire de reconnaître, de protéger et de défendre en écartant les obstacles qui s'opposent à leur jeu libre et spontané. Il constitue une espèce de garantie mutuelle que les individus se prêtent les uns aux autres par le canal de l'Etat.

« Le communisme juridique crée un réservoir commun d'aptitudes dans lequel chacun puise ; l'institution politique devient un milieu dans lequel les moyens d'action transformés en droits, sont communs à tous, à la disposition de tous, garantis à tous » (p. 354).

Mais cette garantie et cette protection que l'Etat dispense au marché économique imposent des services administratifs — Police, Justice, Armée, Marine, Travaux Publics, etc... — qui satisfont les intérêts communs, procurent l'observation des lois et défendent l'activité des particuliers contre les atteintes du dehors et du dedans.

A son tour la machine administrative en fonctionnant crée un nouveau domaine économique, différent à l'origine du premier, mais qui s'en rapproche de plus en plus. Il est évident par exemple que la mission même de l'Etat exige qu'il possède des biens — domaine privé et domaine public — et qu'il installe des services qui accidentellement peuvent produire de la Richesse : arsenaux, intendance, écoles, etc...

Ainsi autour de l'organisme politique se condense peu à peu un marché économique qui fera concurrence au marché libre. Quelle proportion doit être observée entre l'un et l'autre ?

C'est tout le problème des actions et des réactions que l'étatisme industriel provoque dans le corps social et des troubles graves qu'il peut susciter dans les organes de l'économie nationale.

« Il doit exister — dit M. Hauriou (p. 374) une proportion, à déterminer d'une façon empirique entre le chiffre des affaires administratives et celui des affaires du marché libre. Mettons qu'elle soit d'un dixième ou d'un cinquième, peu importe, mais il en doit exister une. Si cette proportion est dépassée, le marché libre languira, s'appauvrira, la balance du commerce ne sera plus à son profit ».

Naturellement le point d'équilibre se déplace constamment. Il dépend des mille contingences politiques et économiques qui affectent dans un sens heureux ou malheureux l'activité nationale. Dans un pays et à une époque où le volume du marché libre est très restreint, le volume du marché d'Etat ne pourra pas dépasser une fraction infime ; que si au contraire le marché libre est très actif et très étendu, le marché d'Etat pourra être plus important. L'évolution spontanée des deux marchés serait en quelque sorte concomitante mais toujours sur la corde d'équilibre.

En fait cet équilibre est sans cesse rompu au profit de l'Etat soit par les visées politiques du gouvernement, soit — ce qui est le cas dans les sociétés démocratiques — par l'action des idées et des théories économiques ou sociales qui poussent à l'accroissement du marché d'Etat au détriment du marché libre.

Et comme aucune force juridique ou morale ne peut interdire à l'Etat — sinon la sanction que les faits portent en eux-mêmes, sanction trop lointaine pour être efficace sur le champ — de ronger le marché libre, les expériences d'Etatisme industriel se font avec le temps plus aiguës et plus fréquentes.

M. Hauriou affirme clairement qu'il n'y a rien qui puisse empêcher l'Etat de se livrer à ces expériences : « Il ne s'agit pas de savoir si l'Etat a le droit de transformer en services publics des entreprises industrielles ou commerciales qui jusque-là étaient laissées à l'initiative privée ; *ce droit il l'a certainement.* » (p. 374).

Dans notre constitution sans aucun doute ; encore qu'il fût plus exact de parler de *pouvoir que de droit* ; absolument comme un individu a le pouvoir mais non le droit de se suicider.

Mais on pourrait imaginer une constitution qui régle-

mentât ce droit, le limitât, qui interdit les abus et donnât au Conseil d'Etat le pouvoir d'examiner si chaque service, créé nouvellement, est vraiment indispensable au fonctionnement des organes politiques et s'il répond aux lois constitutionnelles. Il y aurait là, dans un Etat aussi branlant et aussi changeant que le nôtre où les majorités, qui se succèdent avec une telle rapidité, se livrent à des expériences à vif sur le corps social, une heureuse innovation qui mettrait un frein, bien fragile cependant, aux fantaisies du Parlement, et qui les rendrait moins praticables et moins aisées.

N'est-ce pas d'ailleurs ce qui s'est fait et ce qui se fait encore pour les municipalités ? Le Conseil d'Etat ne leur a-t-il pas interdit pendant longtemps toute entreprise industrielle ou commerciale qui fût hors de saison ou ne répondît point au rôle que leur assignent l'esprit et la lettre de la Constitution ? Quoique cette barrière plie de jour en jour elle tient encore. Il serait nécessaire qu'on la réparât, qu'on la renforçât et qu'on l'étendît à l'Etat lui-même.

Si faibles que soient les garanties juridiques et constitutionnelles, elles sont dans une société démocratique les seules qui puissent, sinon arrêter, du moins retarder l'accroissement exagéré du marché d'Etat.

Dès que « l'équilibre de masse », selon l'expression de M. Hauriou, est rompu, l'étatisme industriel pèse lourdement sur l'économie nationale. Il a été atteint avec l'Etat bourgeois, il est dépassé avec l'Etat populaire.

Aussitôt les maladies apparaissent.

L'étatisme industriel entretient une activité factice, qui n'évolue plus dans les conditions normales du marché économique. Assuré des immenses ressources que l'Etat tire de l'impôt et des taxes, il vient faire une concurrence frauduleuse aux industries privées, fausse le jeu des lois de l'offre et de la demande, et rend intenable la position des autres entreprises. Par bonheur, comme il manque du ressort qui meut l'activité des individus, il reste, malgré le soutien que lui prêtent toutes les forces et toutes les richesses de l'Etat, très au-dessous du marché libre et dans la lutte qu'il entame contre lui, à armes inégales, perd d'avance la partie. Mais alors, incapable de produire dans

des conditions aussi favorables que les particuliers, il recourt à l'éviction pur et simple. *Tout étatisme, de quelque nature qu'il soit, tend par son propre poids au monopole.* Car une entreprise d'Etat n'a quelque chance de subsister et de produire que si elle supprime ou absorbe les entreprises particulières de même espèce. Nous ne disons pas que cela se passe toujours ainsi. Bien des causes et des circonstances empêchent que l'éviction soit totale. Nous affirmons simplement que c'est là le terme logique de l'évolution étatique.

Et si nous observons attentivement ce qui se passe en fait, nous voyons que seule, parmi les exploitations d'Etat, sont productives, relativement parlant, celles qui sont constituées en monopole de droit. Les autres soutiennent péniblement ou pas du tout la concurrence du marché libre.

A son tour le Monopole de droit entraîne à sa suite des maux innombrables. On a prétendu il est vrai, et c'est la position des publicistes socialistes ou à tendances socialistes qu'il n'est pas plus redoutable que les monopoles de fait exercés par de nombreuses sociétés privées.

Il y a là, à notre sens, une erreur grossière. Un monopole de fait, si complet, si dur, si avide soit-il, reste toujours soumis à la loi de la concurrence qui n'est paralysée que tant que le monopoliseur ne commet aucune erreur et ne dépasse pas dans les prix qu'il impose au public une certaine limite qu'on pourrait assez facilement déduire dans chaque espèce. Au cas contraire où il exagère ses prix ou falsifie la qualité de ses produits, en un mot dès qu'il écorche trop sensiblement d'une manière ou d'une autre la clientèle, la concurrence reparaît aussitôt et le force à réduire ses prétentions, s'il veut maintenir son monopole.

Pour émoussé qu'il soit, l'aiguillon est encore assez vif pour le tenir en haleine et piquer son activité et son industrie.

Mais il n'y a plus de stimulant lorsque le Monopole est de droit. Quels que soient le prix et la qualité des produits le public devra les accepter, incapable qu'il est de s'adresser ailleurs.

La paresse, la routine, l'insouciance sont les fruits naturels des monopoles publics.

Nous avons vu, au cours de cette étude, que les moindres améliorations techniques ou industrielles sont lentes et difficiles à introduire dans les services d'Etat et qu'entre le projet et les réformes il s'écoule toujours un si long espace de temps qu'une fois les réformes accomplies, elles sont déjà en deçà des besoins ou des progrès nouveaux.

D'une manière générale l'Etatisme industriel, qu'il se présente sous la forme du monopole ou non, fait germer les mêmes inconvénients et les mêmes maladies. Déprimé lui-même, il exerce une action déprimante sur l'économie privée, pompant les énergies individuelles, les détournant des carrières libres plus fructueuses sans doute mais pleine d'aléas et de hasards, qui requièrent une continuelle tension de l'intelligence et de la volonté, pour leur offrir le havre médiocre et calme des entreprises d'Etat où elles trouvent à peu de frais et sans grand effort, la sûreté du présent et la garantie du lendemain.

Il n'est pas dans notre intention de critiquer les institutions qui donnent aux travailleurs, depuis les plus élevés jusqu'aux plus modestes, plus de certitude et plus de tranquillité, car l'économie de la Nation et la paix sociale ne peuvent que gagner à cette stabilité générale. Cependant quand ces bienfaits proviennent d'une volonté unique, qui prend pour ainsi dire par la main les individus, les dispense des recherches personnelles et leur ôte cette pointe d'inquiétude qui est le ferment de l'ingéniosité et du labeur humains, il faut craindre que l'action n'en soit plus fâcheuse que profitable.

Ainsi non seulement l'étatisme industriel ne fait pas montre d'un grand esprit d'initiative mais encore il énerve celui de la Nation entière en la surchargeant d'un appareil administratif qui absorbe une fraction de jour en jour plus élevée de la population intelligente et laborieuse.

Un pays ne tire jamais un profit réel d'un corps de fonctionnaires démesuré composé d'ouvriers et d'employés qui exercent sur l'Etat une pression électorale inévitable et qui offrent aux politiciens des occasions tentantes de faveurs et de passe-droits.

Ni les fonctions publiques n'en acquièrent plus de lustre et de dignité, ni les particuliers plus de satisfactions et de services. Avec le temps l'opinion ou le préjugé s'accrédite que les administrations ne comportent plus l'idée d'un devoir à remplir, d'une mission à exercer, mais constituent de vulgaires prébendes à la disposition des partis et de leurs créatures.

Si dommageable que soit à la moralité et à l'activité de la Nation l'étatisme industriel il l'est encore plus à la richesse générale. Sous la forme de monopole il entraîne d'importants manque à gagner dont nous avons donné une idée pour les tabacs.

D'abord il est d'une manière absolue moins productif que l'entreprise privée ; puis il supprime cette intense circulation de biens, de services et d'argent que la concurrence, même effrénée, provoque à tous les degrés de l'économie nationale. Dans les artères du corps social il ne lance qu'un sang appauvri qui ne réchauffe plus les organes de la production.

Quand on établit le bilan des Monopoles on oublie presque toujours de dresser à côté des pertes positives le tableau des pertes négatives.

Assurément il n'est pas aisé de le faire et l'on est obligé de procéder, en cette matière, par approximations, par recoupements et par comparaisons du semblable au semblable. Pour déterminer par exemple ce que le Monopole des Tabacs enlève en France à la circulation générale des richesses on évaluera ce que le régime de la liberté rapporte en Grande Bretagne soit au fisc soit aux sociétés privées.

En tenant compte du coefficient de consommation, on obtiendra d'une part les pertes positives c'est à dire ce que l'Etat français ne retire pas du Monopole des tabacs et qu'il devrait en retirer et d'autre part les pertes négatives c'est-à-dire l'appauvrissement que subissent les revenus des particuliers et l'activité de l'industrie et du commerce.

Pour incertaine qu'elle soit, cette méthode laisse apparaître que, contrairement à ce qu'on répète communément, le Monopole est le pire des instruments fiscaux et la plus détestable des pratiques industrielles ou commerciales.

Certes il se peut que dans un cas donné, entre autres l'impôt du tabac à l'origine, le Monopole soit imposé et par des considérations matérielles ou psychologiques toutes spéciales et par l'exagération même de la taxe qui détermine un coulage et une fraude préjudiciables au Trésor. Il est alors, pour un temps très court, le meilleur moyen de recouvrer l'impôt, sans exciter la fraude ni la colère des contribuables. Mais vienne une circonstance exceptionnelle qui requière une aggravation des impôts et une rentrée de fonds immédiate, le monopole se montre très inférieur au régime de la liberté qui seul permet une adaptation rapide et une élévation presque instantanée des ressources fiscales. C'est le phénomène qui s'est produit après la guerre en France, en Angleterre et aux Etats-Unis. Tandis que dans ces deux derniers pays l'Etat a pu, grâce à la liberté qui entretenait une industrie et un commerce des tabacs très prospères et augmentait sans cesse la consommation générale, se procurer aussitôt, par une majoration des taxes sur le tabac, des revenus infiniment plus considérables qu'avant la guerre, en France il a eu toutes les peines du monde à retirer du monopole des sommes qui fussent à peine équivalentes à celles qu'il en obtenait avant 1914.

Fiscalement et économiquement le Monopole est la solution paresseuse et facile qui trompe le présent et charge l'avenir.

Mais les besoins fiscaux, qui étaient autrefois la raison d'être des Monopoles et la seule excuse que leur trouvât Montesquieu ne sont plus de saison.

Qu'il soit en Monopole, ou qu'il se présente sous la forme des entreprises ordinaires, l'Etatisme industriel est aujourd'hui, comme nous l'avons maintes fois noté au cours de cet ouvrage, commandé essentiellement par des mobiles politiques ou des doctrines sociales.

Jointes à la naturelle et congénitale impuissance des exploitations publiques, ces causes agissent comme autant d'invitations à la dépense, à la gabegie et au désordre financier.

Les déficits se font de plus en plus réguliers et lourds. Incapables d'équilibrer leur budget, les services industriels s'adressent à l'Etat qui s'adresse aux contribuables.

Parallèlement, l'un portant l'autre, l'appareil administratif et l'appareil fiscal prennent d'assaut l'économie privée, la rongent par le haut, la rongent par le bas, l'attaquent et la minent de tous côtés jusqu'au jour où une panique affreuse vient ébranler l'Etat et la Société jusque dans leurs fondements et, salutaire remède, mettre un frein au délire des doctrinaires.

« Il doit y avoir — dit M. Hauriou (1) — une limite à déterminer empiriquement au delà de laquelle le prélèvement de l'impôt diminue le volume des affaires, décourage les entreprises, rétrécit progressivement le marché. »

Naturellement, cette limite est sans cesse dépassée, cet équilibre sans cesse rompu lorsque l'Etat prend en charge une lourde économie administrative qui est incapable de subsister par ses propres moyens. Il recourt alors à l'impôt et prélève chaque année sur les biens de l'économie privée une somme de plus en plus élevée qui diminue d'autant l'activité et la prospérité du marché libre.

Ainsi l'étatisme industriel est non seulement immoral par les mauvaises habitudes qu'il sème au cœur de la Nation, improductif par les dépenses excessives auxquelles il se livre, mais encore, rompant « l'équilibre de masse » entre le marché administratif et le marché libre, il devient exagérément coûteux et vit en parasite mortel de l'économie privée (2).

*
**

L'analyse de M. Hauriou que nous venons de suivre pour ainsi dire pas à pas, marque vigoureusement les inconvénients du régime administratif et l'action funeste que

(1) HAURIU. *Principes de droit public*, p. 374-375.

(2) Cf. HAURIU. *Droit public*, p. 375. « Cette vaste entreprise des services publics exerce sur l'ensemble de la vie économique un effet déprimant parce qu'elle est gérée d'une façon coûteuse, sans responsabilité effective du côté des chefs, avec un zèle très moyen du côté des employés ; c'est une entreprise économique qui n'a pas besoin d'être rémunératrice puisque son budget est alimenté par l'impôt, tandis que les entreprises de la vie privée ont besoin d'être rémunératrices et ne peuvent marcher que grâce à la responsabilité effective des chefs et au zèle des employés. »

l'étatisme industriel exerce sur le marché libre et sur l'économie nationale.

Elle laisse en suspens toutefois ou n'effleure que superficiellement la question politique proprement dite, c'est-à-dire les conséquences que l'Etatisme peut avoir sur la structure et la solidité de l'Etat.

Il convient donc de pousser plus avant cette analyse et de rechercher ce que l'organisme politique lui-même gagne ou perd à l'évolution économique qu'on lui impose du dehors ou du dedans.

La durée et la force de l'Etat moderne font parfois illusion. Habitué depuis le Moyen-âge à ne concevoir l'organisation sociale que comme une résultante du dynamisme politique, accoutumés à tout l'appareil de puissance matérielle et de contrainte juridique qui accompagne l'Etat, nous imaginons difficilement que cet organe, qui nous semble consubstantiel à toute vie économique ou sociale, puisse ou disparaître brusquement ou se consumer de vieillesse et de faiblesse.

La durée en paraît éternelle et la force illimitée.

D'autres Etats cependant, pour le moins aussi vigoureux et aussi bien constitués, ont fini par s'effrondrer et périr, rongés par les usurpations intérieures, ébranlés par secousses extérieures.

Notre Etat moderne malgré ses assises formidables n'est pas protégé par une grâce spéciale contre les puissances de mort qui attaquent sournoisement tout organisme animal ou social et, l'ayant miné par le dedans ne laissent subsister pendant longtemps qu'une façade trompeuse qu'une petite chiquenaude suffit parfois à jeter bas, comme ces maisons évidées par les termites qui tombent en poussière dès qu'on y porte la main (1). Pareil à tout ce qui respire il subit également la santé ou la maladie, la vie ou la mort.

(1) Vers 1907, les doctrinaires du syndicalisme annonçaient déjà, avec une satisfaction mal déguisée, la mort de l'Etat : « Il s'est produit — disait Ed. Berth — cette chose énorme, cet événement de portée incalculable, la mort de cet être fantastique, prodigieux, qui a tenu dans l'histoire une place si colossale... L'Etat est mort ».

Il obéit à des lois propres. Observées, elles font sa prospérité ; transgressées, elles entraînent sa décadence.

Dans un organisme aussi délicat quel sera l'effet de l'Etatisme industriel ?

En apparence, et c'est le phénomène qu'on a mis le plus souvent en lumière, il renforce le pouvoir, l'autorité et l'importance de l'Etat.

En réalité il l'affaiblit secrètement et il diminue sa force de résistance, soit qu'il hypertrophie les organes de l'Administration soit qu'il leur impose une structure nouvelle en contradiction avec les tendances et les besoins de l'organisation politique.

Nous n'examinerons pas ici les conséquences ni les effets d'un étatisme abstrait, sévissant dans la planète Mars ou posté dans Sirius, mais ceux d'un étatisme concret, défini et limité s'épanouissant dans un pays donné, à un moment donné avec tout le cortège des actions et des réactions qu'il subit tant du conflit des idées que de la pression des événements.

Cet étatisme c'est celui qui fleurit en France depuis le début du XX^e siècle. Il se peut qu'ailleurs le même phénomène se présente sous un aspect, sinon spécifiquement, du moins accidentellement différent. La diversité des milieux explique la variété des espèces.

Cela dit, l'étatisme industriel a évolué en France depuis 1880 environ dans un milieu de plus en plus démocratique où les théories socialistes et révolutionnaires pénétraient avec une extrême facilité, malaxant et pétrissant toutes les couches sociales. Une haine mortelle de l'économie capitaliste et une défiance invincible de l'Etat politique et bourgeois étaient les deux pôles d'attraction de ces doctrines. Pour réduire l'empire et la force du capitalisme elles ont poussé l'Etat à intervenir constamment dans la vie économique de la nation, à s'emparer des grandes entreprises privées, à créer sans cesse des monopoles et des exploitations publiques.

Pour contenir l'Etat et lui ôter de la main gauche ce qu'elles lui donnaient de la main droite, elles ont réagi vivement contre l'oppression étatique et par le mouvement syndicaliste, ont opposé à l'organisation politique

une organisation nouvelle qui ne fût ni territoriale ni centralisée.

Le mouvement syndicaliste (1) latent et souterrain durant tout le XX^e siècle, prit vers 1900, avec une force matérielle considérable, une vigueur doctrinale extraordinaire.

On l'a comparé (2) aux corporations de l'ancien régime et l'on a soutenu qu'il ne serait pas plus qu'elles redoutable à l'Etat.

A la vérité ce rapprochement est assez superficiel. S'il est vrai que comme les syndicats modernes les corporations aient prétendu jouer autrefois un rôle politique et qu'elles aient eu en fait au Moyen-âge, et surtout durant la guerre de Cent ans, à Paris, avec Etienne Marcel et les bouchers — une action assez importante, au rebours du syndicalisme, elles n'ont jamais possédé une doctrine coordonnée et réfléchie ni connu l'énivrement de la pensée. L'action révolutionnaire et la lutte des classes qu'elles ont menées plus ou moins consciemment ont toujours été tenues en échec ou modérées et arrondies par le sentiment chrétien, si vif chez les maîtres et les ouvriers d'autrefois et par le pouvoir de l'Eglise si fort sur les confréries et les associations d'artisans.

Les mêmes causes n'agissant pas aujourd'hui pour amortir le choc de la poussée syndicaliste il est prématuré, tout au moins, d'en prédire l'insuccès. De corporatif qu'il était à l'origine le syndicalisme a passé rapidement à l'action politique et révolutionnaire, mariant étroitement l'une et l'autre ambition.

Chez les doctrinaires intransigeants il se présente comme l'ennemi irréductible de l'Etat qu'il prétend détruire totalement et remplacer par un fédéralisme économico-politique qui ne tienne compte ni des divisions territoriales ni des distinctions sociales (3).

(1) Cf. PROUDHON : *Du principe fédératif*; Bouglé, *Proudhon*; Paul Boncour : *Le fédéralisme économique*.

(2) Cf. HAURIOU : *Principes de droit public*, p. 737 : « En réalité jusqu'ici le syndicalisme a simplement repris sous des formes nouvelles, la place qu'il occupait sous l'ancien régime. »

(3) Cf. HAURIOU. *Principes de droit public*. Le syndicalisme. « Nous pouvons définir le syndicalisme un principe d'organisation

La cellule économique, syndicat ou fédération de syndicats deviendrait la base de la société future qui ne comporterait plus aucun pouvoir politique et serait constituée uniquement par un agrégat de professions exerçant directement et sans intermédiaire la souveraineté juridique et réglementaire.

Mais les théoriciens modérés du syndicalisme, comme M. Paul-Boncour, ont plié la rigidité de ce système dans une direction plus conforme aux nécessités économiques et politiques.

Ils ont maintenu l'organisme central ou l'Etat et n'ont considéré le syndicalisme que comme une restriction du pouvoir politique, une limitation de la souveraineté étatique qui trouverait à ses frontières une souveraineté nouvelle, celle des syndicats, avec laquelle elle devrait composer et s'accorder. De cette entente et de cette coordination naîtrait la nouvelle constitution politico-économique.

Au reste, sous une forme ou l'autre le syndicalisme, comme nous l'avons déjà exposé dans le corps de cette étude, réclame la direction des fonctions économiques, non point qu'il entende s'en réserver uniquement les bénéfices pécuniaires mais afin de briser le privilège des sociétés capitalistes et d'organiser la production en coopératives professionnelles.

Appliquée à l'Etat cette conception aboutirait à remettre les services publics ou les services purement industriels à des fermes de fonctionnaires, plus généralement aux syndicats intéressés. On procéderait de la sorte à une décentralisation administrative qui au premier abord ne présente rien de très redoutable, encore qu'il reste à établir que la production puisse être organisée avec autant de bonheur et de fruit par les syndicats professionnels que par l'initiative privée.

Ainsi c'est encore par la brèche de l'étatisme industriel que le syndicalisme pénétrant dans l'Etat boule-

sociale qui tend à placer la souveraineté dans l'association conçue comme ne comportant ni base territoriale, ni distinction entre gouvernants et gouvernés. »

versera le vieil organisme politique, autoritaire et policier.

A la première étape qui correspond à la période actuelle, le syndicalisme, appuyé sur les forces socialistes et démocratiques, obtiendra de l'Etat qu'il accorde aux ouvriers ou aux fonctionnaires de ses exploitations industrielles, services publics ou non, le même statut juridique qu'aux ouvriers et employés de l'industrie privée. Moins que tout autre régime, la démocratie est capable de résister à la pression des masses électorales qu'elle a imprudemment attelées à son char. Sur ce point elle a déjà cédé.

Puis sous la poussée des idées et des besoins on fait dans les entreprises publiques une place de plus en plus grande au syndicalisme et dans la transformation administrative qui s'accomplit en ce moment, on emprunte, avec des corrections et des précautions d'ailleurs, le vocabulaire et les formules des théoriciens révolutionnaires.

L'on s'achemine lentement, par la formule tripartite et le contrôle ouvrier sur la production, vers le mirage d'une économie purement professionnelle et syndicaliste.

Jusqu'ici le mouvement n'a touché que les services industriels et laissé intacts les autres administrations où l'Etat continue d'exercer ses prérogatives de domination politique et hiérarchique.

Par malheur, il coïncide avec une crise aiguë de l'appareil administratif et du corps des fonctionnaires.

Joint à la force naturelle qui tend à propager « dans toute espèce de société chaque espèce de structure » (Herbert Spencer) et qui joue avec une telle violence dans un milieu imprégné jusqu'à la moëlle par des idées d'égalité et d'uniformité, il précipite l'évolution organique qui disjoint la structure de l'Etat et en décompose les assises.

Après avoir joui pendant longtemps sous le régime d'Etat d'une stabilité et d'une justice suffisantes, quoique relatives, les fonctionnaires des administrations ordinaires ont été démoralisés et menacés dans leur honneur et leur carrière par les intrusions parlementaires et électorales. Pour défendre leurs droits ils ont réclamé un statut, constitué des Associations et fait pression sur les hommes poli-

tiques de la même manière que les ouvriers ou les fonctionnaires des services industriels.

A leur tour ils ont subi l'attraction des forces et des théories syndicalistes et fini par répudier — comme nous en avons relevé le grave symptôme au récent congrès des instituteurs publics — la centralisation hiérarchique. Du terrain constitutionnel ils ont nettement transporté leurs revendications sur le terrain syndicaliste. A la formule : les fonctions économiques aux syndicats ouvriers, ils ont juxtaposé cette autre : aux syndicats de fonctionnaires, les fonctions publiques.

« Puisque la fonction publique telle que l'avait organisée la centralisation administrative se désorganise, pourquoi ne pas chercher à la réorganiser autrement et sur la base du syndicalisme ? Pourquoi ne pas confier la poste aux postiers, la voirie aux voyers, etc. ? Puisque la hiérarchie marche mal, pourquoi ne pas supprimer la hiérarchie ? Elle repose sur la séparation du pouvoir de décision et de la compétence technique et sur la concentration du pouvoir de décision. Cette combinaison ne réussissant plus, pourquoi ne pas attacher au contraire le pouvoir de décision, avec la responsabilité qu'il entraîne jusqu'aux agents et sous-agents ? (1).

La thèse syndicaliste n'est rien moins qu'une régression prodigieuse qui fait table rase de tout le travail politique et juridique qui a d'une part isolé la fonction politique proprement dite et d'autre part donné à l'Etat sa physionomie particulière d'organisme personnifié. Dans un certain sens elle se rattache au phénoménisme juridique qui réduit l'Etat à un ensemble de forces ou de phénomènes inorganiques et inorganisés, lui enlève le caractère d'être social et lui dénie toute personnalité. Elle marque une insurrection contre la division du travail social, contre la distinction du régime économique et du régime politique, contre la séparation de la société en deux catégories : les gouvernants et les gouvernés.

Elle est la fiction d'un monde social inorganique et anarchique ou tout au moins d'une espèce de féodalité éco-

(1) Hauriou, *Principes du droit public*, p. 741-742.

nomique et professionnelle pareille dans sa substance à la féodalité du Moyen-âge.

L'une et l'autre dissolvent la puissance publique, effacent toute séparation entre la vie sociale et la vie privée, morcellent le pouvoir politique et l'unissent à la propriété ou à la production.

Au reste ne retrouve-t-on pas aussi Moyen-âge, au sein des grandes corporations ou des guildes, cette confusion entre le pouvoir de domination et la puissance de production ?

Il n'y a donc rien dans le syndicalisme — sous sa forme théorique — qui soit spécifiquement nouveau. Il traduit, d'une manière réfléchie et raisonnée, l'éternelle insurrection qui travaille les sociétés et dresse les hommes contre tout pouvoir et toute autorité, la nostalgie de l'état grégaire et le mirage d'une anarchie bienfaisante.

Cette expérience, les peuples l'ont faite et refaite au cours de leur longue et malheureuse histoire, et toujours, effrayés des troubles, des injustices et des misères qu'elle engendrait, sont retournées à la conception traditionnelle de l'Etat.

Les Hébreux lorsqu'ils réclamaient avec instances un Roi au prophète Samuel, les Grecs et les Latins lorsqu'ils superposaient aux bourgades et aux tribus une organisation politique qui avait déjà tous les caractères de l'Etat moderne et qui les distinguaient profondément des autres peuplades inorganiques, englobés par eux dans le terme méprisant de barbares ; les gens du Moyen-âge lorsqu'ils se serraient autour des Capétiens comme les restaurateurs de l'Etat, les protecteurs du commerce et de l'industrie, les mainteneurs de la paix.

Un Etat c'est, dans toute la logique historique et rationnelle du mot, une organisation politique juxtaposée à un marché économique, libre et indépendant.

**

Le syndicalisme détruira-t-il l'Etat ? Sous son action le cycle des révolutions humaines se refermera-t-il sur lui-

même et à la période du régime d'Etat verra-t-on succéder une ère de féodalité économique ?

Bien des raisons et la faiblesse ou les contradictions intimes du syndicalisme et la puissance spirituelle ou la force de propagation des théories contraires s'opposent à ce bouleversement immédiat.

Mais ce qui est plus inquiétant c'est la faiblesse même de l'Etat au regard des causes qui travaillent si activement à le décomposer.

Comme l'animal de la fable, il se dévore lui-même. Par l'Etatisme industriel il appauvrit et affaiblit l'économie privée, et se charge d'occupations et de travaux qu'il remplit mal et qui donnent prétexte à des transformations qui affectent gravement son assiette intérieure.

Démocratique et populaire, il résiste difficilement aux sommations des masses électorales et il consent à pratiquer sur lui-même les expériences dont elles sont friandes. Il introduit dans ses exploitations industrielles une structure nouvelle, aux réminiscences vaguement syndicalistes, qui sans aucun doute évoluera de plus en plus vers un syndicalisme absolu.

Du même coup il met en cause toute son organisation traditionnelle, tout son appareil autoritaire et hiérarchique, car la loi d'imitation qui joue avec tant d'intensité dans un milieu démocratique, propagera à tous les étages de l'organisme politique le système qu'on prétendait cantonner dans un seul.

Si cette transformation ne bouleverse pas de fond en comble la Société et l'Etat, elle prépare du moins de dangereuses convulsions qui ouvrent la porte à toutes les aventures politiques et à toutes les brutalités économiques et sociales.

CONCLUSION

Si l'Etat ne peut pas être « industrialisé », si l'étatisme industriel est une menace mortelle plus encore pour l'organisme politique que pour l'économie nationale ; si les causes de destruction qu'il recèle en lui-même agissent de jour en jour avec plus de virulence ; si les réformes qu'on y introduit, sous le couvert d'une amélioration administrative et financière, ne tendent rien moins qu'à instaurer un régime d'anarchie politique et sociale, il convient, pour peu que l'on veuille rétablir l'Etat dans sa force et dans sa solidité primitives et le garantir contre lui-même des excès où il se laisse facilement engluier, de lui ôter, d'une manière ou d'une autre, les entreprises industrielles qu'il ne s'entend en rien, ni à organiser, ni à diriger, ni à exploiter.

Toute autre solution ressemblerait trop à ces merveilleux élixirs que les bonnes femmes — comme dit ironiquement David Hume — pressées au chevet d'un malade font absorber de force au patient et qui finissent par tourner en infection purulente un simple embarras gastrique.

Que demeure-t-il, du reste, de tout ce pompeux étalage de réformes, de projets, de formules et de systèmes qui ont poussé sur l'Etat décomposé comme des champignons autour d'un arbre pourri ?

Les meilleurs n'ont point abouti, quand par hasard mutilés, tronqués ou fraudés, ils n'ont pas servi à renforcer ce qu'ils se proposaient d'amoindrir ou de supprimer.

En dépit de tous les efforts l'étatisme industriel a con-

tinué, comme par le passé, son train accoutumé, nullement entamé, à peine amélioré.

Aujourd'hui, le beau feu et le beau zèle des réformateurs s'est éteint et de tout ce grand dérangement, ne subsiste que l'amer sentiment d'une opération manquée ; utile leçon qui sera probablement perdue.

Il ne reste plus qu'une solution, celle qui est inscrite dans la nature des choses et que les événements exigent impérieusement. Que l'Etat renonce à toute gestion industrielle, qu'il cesse d'être fabricant, agriculteur ou commerçant, qu'il retourne à ses travaux ordinaires et qu'il répudie le dangereux cadeau que les collectivistes se sont plu à lui faire.

« Timeo Danaos et dona ferentes »

Assurément on ne peut songer à lui défendre toute opération industrielle ou commerciale. Le rôle et les besoins du gouvernement central comme la complexité des organes administratifs provoquent d'inévitables ingérences économiques. Les frontières entre la fonction politique et le domaine de la production ne sont pas si précises qu'on puisse toujours faire le départ exact entre ce qui appartient à l'une et ce qui ressortit à l'autre. Tout organisme social, quel qu'il soit, est, dans une certaine mesure, producteur de richesses ou de services, et, par là, remplit une fonction économique.

Il existe toutefois une limite, hors laquelle on donne en plein dans la confusion et le chaos. D'accidentelles qu'elles étaient les préoccupations économiques prennent alors le devant de la scène et font partie d'un système, d'une théorie délibérément ou confusément adoptée. Cet étatismisme là, il importe de le chasser au plus vite du plateau ou de la coulisse.

Théoriquement cette œuvre d'assainissement est possible et peut se concevoir de la manière suivante.

1°. — Tout service industriel ordinaire c'est à dire qui ne répond pas aux fonctions traditionnelles de l'Etat devrait être purement et simplement aboli.

Quand il est constitué sur le modèle d'une entreprise

quelconque, comme l'Office National de l'Azote, rien ne s'oppose à ce qu'il soit liquidé ou transféré à une société privée.

Quand il est établi sous la forme d'un Monopole, tels les tabacs ou les poudres, le transfert est moins aisé et l'opération plus compliquée.

Deux solutions peuvent être alors imaginées : ou bien rétablir la liberté absolue, ou bien affermer le Monopole à une société privée.

Nous repoussons formellement l'affermage non point, comme on l'a dit, avec tant d'esprit, qu'il soit une espèce de « Turquification », contraire à la dignité et à la souveraineté nationales (1) mais pour la raison qu'un monopole fiscal comportant l'exercice de puissance publique et le recouvrement d'impôts, il est dangeureux de le remettre entre les mains de quelques groupements que ce soit, société privée ou syndicat. Puis, étant donné la psychologie du peuple français, la tyrannie du monopole, qu'on tolère tout juste quand elle émane de l'Etat, serait tenue pour insupportable, venant d'un particulier.

Que de colère et de critiques suscita autrefois la ferme des tabacs, quoiqu'elle fût devenue, vers le milieu du

(1) Il est du plus vif intérêt de relever que ceux-là mêmes qui n'hésitent pas à restreindre la souveraineté nationale sur tant de graves sujets soient tellement chatouilleux dans un domaine où elle n'est point en cause.

A supposer même que l'affermage se fit avec des capitaux en majorité étrangers, cette circonstance, regrettable assurément puisqu'elle signifierait un appauvrissement de la richesse nationale, ne dépasserait nullement en gravité les phénomènes de même nature, si fréquents dans la vie économique de toutes les nations.

Les capitaux français ne sont-ils point en majorité dans des entreprises essentielles à la vie et à la défense de la Grande-Bretagne comme la Shell et la Royal Deutsch par exemple ? Inversement les capitaux étrangers ne viennent-ils pas en foule dans de nombreuses industries françaises : Métallurgie, Mines, etc... ?

Songe-t-on à découvrir là-dedans une menace quelconque à la liberté nationale et à lâcher à ce propos le beau mot de « Turquification ? »

En vérité, c'est faire étalage, mais sur un point seulement, d'un nationalisme économique bien farouche.

XVIII^e siècle, un modèle de bonne gestion, d'honnêteté et de justice (1).

Le retour à la liberté apparaît alors, non comme la meilleure des solutions mais comme la moins mauvaise. Il se peut d'ailleurs qu'elle exige une longue préparation et qu'elle entraîne durant la période de réadaptation, une certaine diminution dans les recouvrements du fisc.

Sur le moment elle est moins lucrative que l'affermage car elle ne permet pas à l'Etat de monnayer aussi cher son privilège ni de vendre son monopole.

Peu à peu cependant l'équilibre se rétablit et tout le monde l'Etat, le Fisc et les particuliers y trouve son compte.

Il eût été toutefois légitime, dans l'embarras des finances publiques, d'hésiter entre l'affermage et le retour à la liberté et de préférer pour un temps, le système le plus immédiatement productif.

Ce problème, il est vrai, on n'a pas eu à le résoudre.

2° Les services industriels inhérents aux fonctions mêmes de l'Etat, comme les arsenaux, les ponts et chaussées, etc. devraient être réduits au strict minimum ; le peu qui en subsisterait serait maintenu dans la subordination du pouvoir politique mais les inconvénients de la centralisation hiérarchique seraient atténués par une assez large autonomie administrative et surtout financière.

3° Enfin les services publics industriels : chemins de fer, postes, télégraphes et téléphones. Ce sont-là des entreprises d'un caractère mixte qui touchent autant à des intérêts pécuniaires qu'à des besoins généraux ou sociaux et qui, par définition, ne souffrent que peu ou prou la concurrence.

A ce type spécial doit correspondre un régime spécial qui *laisse à l'initiative privée la place qu'elle doit tenir dans tout organisme économique* et qui donne en même temps à l'Etat un droit de regard et de contrôle plus étendu et plus strict que celui qu'il possède, en vertu de ses pou-

(1) Cf MARION, Histoire financière de la France.

voirs ordinaires de législation et de police, sur toute entreprise privée.

La direction et l'exploitation des services publics industriels devraient être confiées à des groupements intermédiaires entre l'Etat et les individus ou les sociétés purement privées.

Le Conseil d'Administration pourrait comporter une représentation technique et professionnelle, qui n'eût point cependant la rigidité de la formule tripartite et qui, *dans tous les cas*, laissât la majorité au capital privé, actionnaires ou obligataires et aux organisations économiques, Chambres de Commerce, etc.

Un cahier de charges fixerait les rapports de la Société et de l'Etat et déterminerait la répartition des bénéfices.

L'Administration et la direction, le contrôle du personnel et l'organisation technique devraient être abandonnés à l'initiative absolue du Conseil d'Administration, l'Etat se réservant d'établir, en accord avec la Société, les conditions générales de l'exploitation, le prix des services ou des produits, la part de l'impôt et les modalités financières de l'entreprise.

Un régime de ce type a été récemment introduit en Belgique.

En 1926, l'Etat a cédé à une Régie autonome dite Société Nationale des chemins de fer, le droit d'exploiter son réseau.

Cette société a été constituée au capital de 11 milliards de francs qui ont servi à rembourser les porteurs de bons du Trésor.

Le Conseil d'Administration comprend 21 membres nommés pour six ans : 10 *par le Roi* à son choix, cinq *par le Roi* sur une liste de candidats présentés par le Conseil d'Administration des fonds d'amortissements de la Dette publique ; trois *par le Roi* parmi les élus du Conseil supérieur de l'Industrie et du Commerce et les membres du Conseil supérieur des métiers et négoce, du Conseil supérieur du travail et du Conseil supérieur de l'Agriculture ; trois délégués du personnel.

La composition de ce conseil est assez différente de cel-

le que nous avons proposée un peu plus haut. Elle fait peu de place aux intérêts privés et aux actionnaires. Nous croyons quant à nous, qu'il est préférable pour tous les services publics à caractère industriel et *a fortiori* pour les chemins de fer, de se tenir le plus près possible d'une société anonyme ordinaire.

Quoiqu'il en soit, le système adopté par la Belgique a coupé court aux ingérences administratives et parlementaires et opéré, sous l'égide du Roi, une excellente décentralisation dont les résultats ne se sont pas fait attendre.

Dès l'exercice de 1927 on a constaté une sensible amélioration technique de l'exploitation. Le matériel roulant a été réduit, les approvisionnements en magasin abaissés de 32 millions, le stock des combustibles doublé, les voies mieux entretenues. A la méthode d'entretien dite en recherche qui consiste à réparer la voie aux seuls points defectueux on a substitué l'entretien systématique qui seul assure la bonne tenue uniforme des lignes.

Le nombre des agents a été réduit de 12.000 sur 109.000.

Si les dépenses ont été majorées, tant pour le personnel que pour la voie et le matériel, et les tarifs sensiblement élevés, encore qu'ils restent les plus bas d'Europe, le trafic des marchandises a cru de 12 0/0 sur 1925.

La moyenne entre deux chargements d'un même wagon a passé de 4 jours 97 à 4 jours 70 ; le tonnage par train marchandise de 634 tonnes à 664 et le parcours à vide des locomotives a été réduit de 1 million et demi de kilomètres-locomotive.

Financièrement l'exploitation a laissé, alors que le déficit avait été de 189 millions entre 1924 et 1926 un bénéfice net, toutes charges déduites, de 593.613.633 francs pour un exercice de 16 mois et une augmentation de 32 0/0 sur les recettes brutes de 1926.

Cela signifie clairement que moins l'Etat s'immisce dans l'activité industrielle et commerciale d'un service public, plus ce service est prospère et productif.

Nous n'irons pas plus avant dans l'élaboration du système que nous avons esquissé.

Il est vain de décrire avec complaisance les rouages d'une organisation nouvelle, ou d'enluminer un plan mer-

veilleux de réformes, quand ni les conditions matérielles ni l'équilibre social, ni les circonstances politiques ne sont favorables à une semblable transmutation.

Comme dans le règne biologique, un organisme pour subsister et prospérer dans le monde économique et social, est soumis à un ensemble de conditions hors lesquelles il végète misérablement, si tant est qu'il puisse pousser un embryon de protoplasme ou de noyau cellulaire.

Tout organe ne se développe pas dans tout milieu ; il en est de favorables à l'apparition et à la croissance de la substance animale ou sociale comme il en est qui sont mortels à toute vie.

Il importe donc lorsqu'on veut donner naissance à un organisme quelconque animal ou végétal et même à un composé minéral, de se soumettre à toutes les conditions nécessaire de chaleur, de soleil ou d'humidité, d'intégrer les matières voulues, de les déposer dans la proportion et dans l'ordre convenables. C'est une loi qui n'est méconnue ni des biologistes, ni des naturalistes, ni des chimistes mais que les physiciens sociaux transgressent fréquemment, quand ils ne la nient pas avec impudence, probablement parce qu'elle irrite l'épiderme sensible des passions humaines et s'oppose formellement à l'épanouissement des chimères et des rêves.

Une bonne organisation économique de la société ou de l'Etat n'est par une œuvre spontanée, qui croît n'importe où et n'importe comment.

Elle est soumise à des lois qui pour n'être pas semblables aux lois de la physique ou de la biologie, ni aussi précises, n'en existent pas moins et n'en font pas moins sentir par des effets heureux ou malheureux, leur empire indestructible.

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
ACHILLE MESTRE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

ANNEXE I. — CHAPITRE PREMIER

LES EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES DE L'ETAT FRANÇAIS

1. **MONOPOLE DES TABACS.** — Constitué en 1674, aboli en 1719, rétabli en 1721, aboli en 1791, rétabli en 1810.

Ce Monopole a été organisé par le décret-règlement du 12 Janvier 1811 et réformé entièrement par la loi et le décret du 7 Août 1926.

2. **MONOPOLE DES ALLUMETTES.** — Créé par la loi du 2 Août 1872 et affermé immédiatement à une compagnie privée; mis en régie directe par la loi du 30 Décembre 1889. Le principe de l'affermage a été de nouveau admis en 1924, mais cette décision a été rapportée quelque temps après.
3. **MONOPOLE DES POUDRES ET SALPÊTRES.** — Créé au xvi^e siècle par Charles IX. Exploité directement par l'Etat (règlement du 19 Février 1883) et constitué en budget-annexe par la loi du 13 Juillet 1911.

Ce service comprend : 11 poudreries (Esquerdes, Saint-Ponce, Vonges, le Ripault, Pont de Bries, Angoulême, Saint-Chamas, Toulouse, Saint-Médard, Sevran-Livry, Le Bouchet); 1 fabrique de coton-poudre (du Moulin Blanc) ; 2 raffineries de salpêtre (Lille, Marseille, Bordeaux).

4. **MONOPOLE D'ACHAT ET DE VENTE EN GROS DES ALCOOLS INDUSTRIELS.** — Constitué pendant la guerre par la réquisition générale des alcools d'industrie et rattaché au service des poudres; prolongé provisoirement depuis lors par la loi du 13 Août 1919.
5. **MONOPOLE DES POSTES, TÉLÉGRAPHES, TÉLÉPHONE.** —
 - a) *Postes.* — Monopole créé au xvi^e siècle, sous Henri III, et affermé sous forme d'office. Le monopole fut repris par l'Etat et mis en régie sous la Révolution.
 - b) *Télégraphes.* — Monopole institué par la loi du 2 Mai 1837 sous le règne de Louis-Philippe; l'administration en a été rattachée à celle des Postes, en 1878.
 - c) *Téléphones.* — A l'origine, les téléphones étaient exploités par des compagnies privées. L'Etat les reprit par la loi du 16 Juillet 1889.

L'organisation administrative et financière (budget annexe) du Monopole des P.T.T. a été entièrement refondue par la Loi de Finances du 30 Juin 1923.

6. **CHEMINS DE FER DE L'ETAT.**

a) *Ancien réseau.* — Constitué et organisé par la loi du 18 Mai 1878 et le décret du 25 Mai 1878.

b) *Réseau de l'Ouest*. — Racheté par la loi du 13 Juillet 1908.

L'organisation générale, administrative et financière (budget annexe) des deux réseaux, fondus en un seul, a été formée par la loi de finances du 31 Juillet 1911 et réformée par la loi du 12 Novembre 1921.

7. RÉSEAU D'ALSACE ET DE LORRAINE. — Rendu à l'Etat français par le Traité de Versailles (1919). Exploité en régie distincte des Chemins de fer de l'Etat.
8. OFFICE NATIONAL DE L'AZOTE. — Créé par la loi du 11 avril 1924 ratifiant la Convention passée en 1919 par le Ministère de la reconstitution nationale avec le Badische Anilin und soda Fadrík, pour l'exploitation du procédé Huber.
9. MINES DOMANIALES (POTASSES) D'ALSACE. — Rachetées par l'Etat français en vertu de la loi du 26 mars 1921 et organisées par décret.
10. MINES DOMANIALES DE LA SARRE. — Attribuées à l'Etat français par le Traité de Versailles. L'exploitation a été organisée par un décret de 1919; régime provisoire, qui a été depuis lors prolongé d'année en année.
11. MÉDAILLES ET MONNAIES. — Le droit de battre monnaie fut enlevé aux seigneurs et aux évêques par Philippe-le-Bel. Le monopole ainsi constitué fut mis à bail au profit des maîtres ou fermiers des monnaies. De 1666 à 1672, le monopole est mis en régie. De 1672 à 1677, il est affermé. A partir de 1677, il est de nouveau mis en régie. Sous la Révolution, le Monopole est maintenu par le décret du 2 décembre 1792. En prairial an IX, on substitua à la régie le régime de l'entreprise. La loi du 31 juillet 1879 imposa de nouveau l'exploitation en régie. Budget annexe.
12. IMPRIMERIE NATIONALE. — Fondée en 1640, elle obtient sous Louis XVI le monopole des impressions administratives.

La loi du 22 juillet 1828 vint consacrer, pour l'Imprimerie Nationale, le système de l'exploitation en régie. Budget annexe.
13. *Journal Officiel*. — De 1789 à 1799, la « Gazette Nationale », entreprise purement privée, joue le rôle de journal officieux.

De 1799 à 1868, le « Moniteur Universel », journal officiel, est rédigé et exploité par des particuliers.

De 1869 à 1880, le « Journal Officiel » est rédigé et dirigé par les soins du Gouvernement, mais il est imprimé et exploité par un entrepreneur public. A partir de 1880, le « Journal Officiel » devient un service public et une régie d'Etat.
14. MANUFACTURES NATIONALES. — A la fois établissements industriels et organes d'enseignement.
 - a) *Gobelins*. — Fondée en 1540 par Gilles Gobelin; achetée en 1662 par Colbert et transformée en manufacture royale. Organisée par les Réglements du 15 juillet 1877 et du 25 juillet 1882.
 - b) *Sèvres*. — Créée en 1740 par Orry; devenue manufacture royale en 1760. Organisée par la loi du 26 juillet 1872 et transformée entièrement par la loi du 21 juin 1920.
 - c) *Beauvais*. — Fondée en 1664 par Louis Hinart; jusqu'à la Révolution, manufacture simplement subventionnée;

reprise par l'Etat sous la Révolution. Organisée par la loi du 19 mai 1874 et par l'arrêté ministériel du 13 octobre 1882.

d) *Mosaïque*. — Manufacture fondée en 1876.

e) *Manufactures d'Armes*. — Châtellerault, Tulle, Saint-Etienne, — organisées par le règlement du 24 juin 1878.

15. ARSENAUX DE L'ETAT. — Comprenant :

a) *Les ports militaires* : Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort (supprimé), Toulon, Bizerte, Saïgon;

b) *Les Fonderies de la Marine* : La Chaussade (Guérigny), Ruelle, Indret ;

c) *Les Etablissements de l'Armée* :

— Dépôt central d'Artillerie ;

— Ateliers de construction : Tarbes, Puteaux, Avignon, Angers, Vernon ;

— Fonderie de Bourges.

— Ecole de Pyrotechnie.

16. HARAS. — C'est en 1667 que Colbert établit les premiers haras. La loi du 2 Germinal an III (22 mars 1795) ordonna l'établissement provisoire de 7 dépôts nationaux d'étalons. Le service des haras fut définitivement organisé par le décret du 4 juillet 1816 et par la loi du 29 mai 1874.

Il comprend :

Des dépôts et stations ;

Une école ;

La jumenterie de Pompadour, créée en 1751, supprimée en 1791, rétablie en 1816, supprimée en 1825 et 1860, rétablie enfin en 1874 ;

La Vacherie de Corbon (Calvados) ;

Les Bergeries de Rambouillet (Seine-et-Oise), et de Mondgehem (Algérie).

17. CHEMIN DE FER ET PORT DE LA RÉUNION. Budget annexe.

18. ETABLISSEMENT THERMAL D'AIX-LES-BAINS.

Telles sont les principales exploitations de l'Etat, bien définies et bien spécialisées. Ce n'est pas tout. L'Etat, de par ses fonctions mêmes (Armée, Marine, Travaux publics, Instruction et Beaux-Arts) possède encore beaucoup d'autres services industriels ou commerciaux. Il est (d'après M. Favareille) :

1° Exploitant de forêts ;

2° Maire de pension (Instruction publique) ;

3° Boulanger, fournisseur de fourrages, de chauffage, d'éclairage, tailleur (Intendance) ;

4° Banquier (Caisses d'Epargne) ;

5° Assureur (Invalides de la Marine) ;

6° Entrepreneur de construction, architecte, tapissier, restaurateur de vieux monuments, horticulteur ;

7° Entrepreneur de routes et constructeur de ponts ;

Constructeur de ports.

Au reste, nul ne songe à lui contester le droit d'entreprendre la plupart de ces travaux, qui sont la suite indispensable et nécessaire de son rôle et de sa fonction. Une pratique nouvelle et intéressante ajoute encore aux entreprises de l'Etat une foule d'Offices mi-industriels, mi-désintéressés, qui centralisent les renseignements, les services, les recherches, que les organismes officiels procurent aux particuliers.

Voici la liste de ces Offices à la date du 31 décembre 1926 :
Office national du Crédit agricole,

Office national des Prêts d'honneur,
 Office national des Pupilles de la Nation,
 Office national du Tourisme,
 Office national des Mutilés et Réformés de guerre,
 Office national du Commerce extérieur,
 Office national de la propriété industrielle,
 Office national des recherches scientifiques et des Inventions,
 Institut de Recherches agronomiques,
 Office de l'Azote, services industriels.
 Office des combustibles liquides, services industriels.
 Office scientifique et technique des Pêches maritimes,
 Office de législation étrangère et de droit international,
 Office des biens et intérêts privés : 1) Office proprement dit;
 — 2) Office central de vérification et de compensation de Stras-
 bourg; — 3) Contrôle financier, service de liquidation et par-
 quets d'Alsace et Lorraine; — 4) Gérance générale des séques-
 tres et de l'Office de vérification et de compensation du Maroc.
 Agence générale des Colonies,
 Caisse de la réunion des Musées nationaux.
 Ajoutons-y l'Office national des Universités.
 Quelques-uns de ces organismes ont un caractère mi-privé et
 mi-officiel. C'est là une heureuse formule, qui permet la con-
 jonction de l'intérêt général et de l'initiative individuelle.

ANNEXE II. — CHAPITRE III

LA GESTION DE L'ETAT DURANT LA GUERRE (1914-1920)

RESEAU DE L'ETAT (déficit durant la guerre)

1914	96.000.000
1915	126.000.000
1916	132.700.000
1917	191.800.000
1918	226.200.000
1919	109.100.000
1920	727.000.000

Total..... Frs 1.608.800.000

Comparaison avec le déficit total des autres réseaux :

NORD.	765.400.000
ORLEANS.	708.000.000
MIDI.	548.000.000
P. L. M.	490.200.000
EST	167.000.000

Total général. Frs 4.377.500.000

(pris en charge par l'Etat)

P. T. T.

Années	Dépenses	Recettes	Déficit
1914 (Août-Déc.)...	165.131.366	152.000.000	
1915	396.575.721	296.000.000	
1916	407.589.325	330.800.000	
1917	451.381.301	403.300.000	
1918	782.719.948	446.340.000	
1919	1.151.691.532	585.710.200	
1920	1.573.699.292	917.548.000	
Total..... Frs	4.928.783.485	3.133.699.100	1.795.084.385

RAVITAILLEMENT

(*l'Effort du ravitaillement français*, publication officielle, p. 149)

*Excédents de dépenses
sur les « Blés et Farines et succédanés du Blé »
(1915-30 Juin 1920)*

Années 1915, 1916, 1 ^{er} semest. 1917.....	858.859.475	50
2 ^e semestre 1917.....	192.899.579	23
Ristournes aux boulangers.....	112.211.734	42
1 ^{er} semestre 1918.....	432.794.565	47
2 ^e semestre 1918.....	741.997.339	72
1 ^{er} semestre 1919.....	1.199.660.066	31
2 ^e semestre 1919.....	1.263.288.060	88
1 ^{er} semestre 1920.....	1.685.937.673	75
Total	5.887.148.495	28
A déduire les excédents de recettes obtenues sur les transactions de sucre, Cacao, Café (évaluation).	258.000.000	»
Perte finale.....	5.635.653.986	57
Dépenses des services généraux.....	18.484.449	»
Total général..... Frs	5.654.138.435	57

TRANSPORTS MARITIMES
(Rapport de M. Morinaud, 1921)

PERTES NETTES SUBIES PAR L'ETAT

Section A	
Transports maritimes	Frs. 243.000.000
Section B	
Achats et constructions.....	1.324.000.000
Section C	
Navires ex-ennemis.....	120.000.000
Flotte en gérance.....	44.000.000
Prix de locations diverses à la Caisse des répa- rations pour les navires ex-ennemis.....	82.000.000
Affrètements des navires brésiliens.....	11.800.000
Avances à régulariser du Ministère des Finances.	56.448.545
Total	Frs. 1.881.248.545

(Ne sont pas compris dans ces chiffres les dépenses des services généraux du Sous-Secrétariat de la Marine marchande, qui se sont élevés, de 1914 à 1921, à 500.000.000 fr. environ.)

N.-B. — Tous ces chiffres sont incertains.

ANNEXE III. — CHAPITRE III

DEFICIT DES CHEMINS DE FER pendant la guerre.

Réseau de l'État		Autres Réseaux pour les 7 années 1914-20	
1914	96.000.000	Nord	765.400.000
1915	126.000.000	Orléans	708.000.000
1916	132.700.000	Midi	578.800.000
1917	191.800.000	P. L. M.	490.200.000
1918	226.200.000	Est	167.000.000
1919	109.100.000		
1920	727.000.000		
Total francs 1.608.000.000		Total francs 4.317.500.000 (pris en charge par l'Etat.)	

RECAPITULATION GENERALE DU DEFICIT Sur le réseau de l'Etat depuis 1909 (1).

I. Déficit permanent d'exploitation.

1909	33.000.000	(2) 1918	226.000.000
1910	56.000.000	1919	258.000.000
1911	60.000.000	1920	734.000.000
1912	74.000.000	1921	647.000.000
1913	67.000.000	1922	152.000.000
1914	79.000.000	1923	189.000.000
1915	126.000.000	1924	258.000.000
1917	191.000.000	1925	268.000.000
1918	226.000.000		
1919	258.000.000		
1920	734.000.000	Total	3.545.000.000

II. — Annuités versées

A. — A l'ancienne Cie de l'Ouest de 1909
à 1926 :

104.000.000 × 18 1.872.000.000

B. — A la Cie d'Orléans de 1909 à 1926 :

14.000.000 × 18 252.000.000

Total Frs. 2.124.000.000

TOTAL GENERAL Frs. 5.669.000.000

(1) D'après le Comte de FELS, « Les richesses de l'Etat Français », page 7.

(2) Il est clair que ces chiffres ne correspondent pas du tout à ceux de la Statistique des Chemins de Fer.

BIBLIOGRAPHIE

I. — HISTORIQUE

- TOUTAIN, *L'Economie Antique* (Paris, La Renaissance du Livre).
JARDÉ, *La Formation du peuple grec* (Paris, La Renaissance du Livre).
GLOTZ, *Le Travail en Grèce*.
MORET, *Le Nil et la civilisation égyptienne*.
LEVASSEUR, *Histoire des Classes ouvrières en France* (1859, 2 v.).
CLÉMENT, *Histoire de Colbert*.
Noticia utriusque imperii.
MARION, *Histoire financière de la France*.
BAILLY, *Histoire financière de la France depuis l'origine de la Monarchie jusqu'à la fin de 1789* (1830, 2 vol.).
DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements*.
MIRABEAU, *Théorie de l'impôt* (1760, 1 vol.).
TURGOT, *Œuvres* (Collection des principaux économistes).
Mémoire sur la Ferme des Tabacs rédigée vers 1774. (Archives Nationales, G. I. 106.)
NECKER, *Compte-rendu au Roi en 1781* (1 vol.).
NECKER, *De l'Administration des Finances de la France* (1784, 3 vol.).
NECKER, *Procès-verbal de l'Assemblée des Notables, 1787-1788* (1 vol.).
STOURM, *Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution* (1885, 2 vol.).
STOURM, *Bibliographie historique des Finances de la France au XVIII^e siècle* (1895, 1 vol.).
Rapport de Villers au Conseil des Cinq Cents (21 Brumaire an VI).
Rapport au nom de la Commission chargée de procéder à une enquête sur les Tabacs, par M. VIVIAN, député (8 Juin 1833).
TAINE, *Les Origines de la France contemporaine*.
ANTON MENDER, *L'Etat socialiste*.
MAURICE BOURGUIN, *Les systèmes socialistes*.
GABRIEL DEVILLE, *Principes socialistes*.
FERDINAND BUISSON, *La politique radicale* (Giard. 1909, 1 vol.).
ARMAND CHARPENTIER, *Le parti radical et radical-socialiste à travers ses congrès 1901-1911*. Préface de F. Buisson (Giard, 1913, 1 vol.).
Parti Républicain radical et radical-socialiste : Congrès annuels 1901-1913 (9, rue de Valois, broch. in-16).
E. VANDERVELDE, *Le socialisme contre l'Etat*.
R. BOVERAT, *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers*.
LAWRENCE LOWELL, *Le Gouvernement de l'Angleterre* (Giard, 1910, 2 vol.).
MERMEIX, *L'Angleterre, aspects inconnus* (pp. 236 sqq.).
H. SPENCER, *Essai de politique*.

- *L'Individu contre l'Etat.*
SIEGFRIED, *Les Etats-Unis d'aujourd'hui.*
— *L'Angleterre d'aujourd'hui.*
EDGARD MILHAUD, *Marche au socialisme.*
ANDRÉ HESSE, *Le socialisme; doctrine et programme du parti socialiste* (Paris, au siège du Conseil National, brochure in-16).

II. — OUVRAGES GENERAUX

- HAURIU, *Principe de Droit public.*
— *La gestion administrative.*
— *Etude sur le droit administratif français.*
— *Précis de droit administratif français.*
JÈZE, *Principes de droit administratif.*
— *Eléments de droit public.*
— *Essai d'une théorie sur le fonctionnement des services publics* (R.D.P. 1911, p. 26).
— *Science des Finances* (Paris, Giard).
DUGUIT, *Droit public.*
GIDE, *Principes d'Economie politique.*
PAUL LEROY-BEAULIEU, *Traité d'économie politique.*
— *L'Etat Moderne et ses fonctions.*
LÉON SAY, *Le Socialisme d'Etat.*
YVES GUYOT, *La gestion par l'Etat des municipalités.*
— *Le Socialisme.*
BOCHARD, *L'Evolution de la fortune de l'Etat* (Paris, Giard).
EDOUARD PAYEN, *Les Monopoles* (Paris O. Doin, 1920).
VANUXDEM, *Les Monopoles vus de près.*
MADSEN, *The State as Manufacturer and Trader* (Londres, 1916).
MERMEIX, *Le Socialisme.*
DELEMER, *Le Bilan de l'étatisme* (Paris, Payot).
ARTHUR GIRAULT, *Politique fiscale de la France après la guerre* (Paris, Sirey).
PAUL DE ROUSIERS, *Les Industries monopolisées aux Etats-Unis.*
HUSSON, *Les Services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières.* Thèse (Paris, 1917).
BOUGLÉ, *Proudhon.*
PAUL-BONCOUR, *Le Fédéralisme économique.*
PROUDHON, *Du principe fédératif.*
COMTE DE FELS, *Les Richesses de l'Etat français* (Paris, A. Fayard).
COMTE DE FELS, *Une solution du problème financier* (Paris, Calmann-Lévy).
COMTE DE FELS, *La Révolution en marche* (Paris, A. Fayard).
— *Essai de politique expérimentale* (Calmann-Lévy).
WALTHER RATHENAU, *Où va le monde?*, traduction Yankéléwitch (Payot, 1922).
GASTON RAPHAEL, *Walther Rathenau, ses idées et ses projets d'organisation économique* (Paris, Payot, 1919).
CHARDON, *L'Administration de la France et les Travaux publics.*
— *Le Pouvoir administratif* (Paris, Perrins 1912).

III. — OUVRAGES DU CENTRE D'ETUDES ADMINISTRATIVES

- FAYOL, *Incapacité industrielle de l'Etat : Les P. T. T.* (Paris, Dunod, 1921).
FAYOL, *Administration industrielle et générale* (Paris, Dunod).
— *L'Eveil de l'esprit public* (Paris, 1918).

- A. SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale et son administration* (Paris, Grasset, 1922).
J. CARLIOZ, *Administration et organisation commerciale* (Paris, Dunod, 1918).
J. CARLIOZ, *Le Gouvernement des entreprises commerciales et industrielles* (Paris, Dunod, 1921).
J. ZAPP, *L'Incapacité commerciale de l'Etat; la liquidation des stocks* (Paris, 1921).
J. ZAPP, *La Gestion industrielle de l'Etat*.
VANUXDEM, *Industrialiser* (Paris, Dunod).
RENÉ FAVAREILLE, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions ; Self-Administration* (Paris, A. Michel).
R. CARNOT, *L'Etatisme industriel* (Payot, 1920).

IV. — PUBLICATIONS DE LA C.G.T.

- *La Politique constructive de la C.G.T.* (broch. 1925).
— *La Nationalisation industrialisée* (1920).
— *La Nationalisation des Chemins de fer* (avant-projet élaboré par le Conseil économique du Travail).
— *La Nationalisation des Mines* (id.).
— Discours de Léon Jouhaux en 1919 et 1920 (Comité Confédéral-National).
BARTUEL, *La Mine et les mineurs* (Paris, G. Doin).
— *Rapport sur la Nationalisation des Mines.*

V. — MONOGRAPHIES

- ALFRED LAMARQUE, *Le Monopole des Tabacs*. Thèse (Bordeaux, 1927).
LACHEVEQUE, *Du Monopole des Tabacs*. Thèse (Paris, 1887).
GARNIER, *The present Status of the Tobacco industry* (Washington, 1910).
CLAUDE REAL et H. RULLIERE, *Le Tabac et les Allumettes* (Paris, 1925).
ISOTTO-SATTA, *La Legislazione sulle privative dei soli e dei Tabacchi* (1914).
RICCA SALERMO, *Le entrate ordinarie dello Stato Primo trattato di diritto amministrativo*. (IX, pp. 323 et sqq.)
The « Tobacco » Year Book, 1914.
HOWE, *Taxation in the United States*, 1896.
Regulations established concerning Tax on Tobacco, 1910.
DEIGADO Y MARTIN, *La Compana de Tabaccos*.
GIGNOUX, *L'Arsenal de Roanne et l'état industriel de la guerre*. Thèse (Lyon, 1920).
H. BESSON, *La Réforme minière et les dangers de l'Etatisme* (Paris, 1919).
A. THOMAS, *L'Organisation des Industries de guerre*.
PEYRET, *L'Œuvre économique du Parlement pendant la guerre* (Lyon, 1919).
PRADEL, *Régime des fabrications de guerre*.
LÉON SAY, *Le Rachat des chemins de fer*.
O. NOEL, *Le Réseau de l'Etat*.
PESCHAUD, *Réseau de l'Etat*.
MACLERE, *Chemins de fer de l'Etat français*.
YVES GUYOT, *Les Chemins de fer et la grève*.
G. LAWRENCE, *Notre Marine, les Arsenaux et l'Industrie privée*.

- P. BOUGAULT, *Législation nouvelle. Loi du 16 novembre 1919* (Houille Blanche).
TROCHON, *La distribution d'Energie Electrique*. Thèse (Paris, 1921).
CARLIER, *Les bénéfices du monopole des Assurances* (Ed. du Socialisme; Paris, 1908).
Y. GUYOT, *La question de l'alcool*.
LEROY, *Le droit des fonctionnaires*.
MEILLAC, PARTURIER, LOUWYCK, *L'Effort du Ravitaillement français pendant la guerre et pour la paix 1914-1920* (Paris, Alcan, 1921, 1 vol.).

VI. — ARTICLES

- CHARLES MAURRAS, Articles sur l'étatisme industriel et les monopoles (*Action Française* de 1919 à 1925, *passim*).
TRUCHY, Les projets de monopole (Société d'Economie politique, Juin 1918. — *Journal des Economistes*, 15 Juin 1918).
GOTTERON, A propos des monopoles (*Revue politique et parlementaire*, 10 Février 1910).
Société d'Etudes et d'Informations économiques, Bulletin quotidien.
G. BOUCTOT, La grande usine des P.T.T. (*Rev. Pol. et Parl.* 10 Nov. 1926).
ALLIX, La réorganisation financière des P.T.T. (*Rev. Pol. et Parl.* 10 Janvier 1923).
ALLIX, La réorganisation financière des Postes et télégraphes et l'Entreprise postale (*Ibid.* n° de Janvier 1924).
DELAMOTTE, Le monopole des tabacs (*Journal des Economistes* n° du 15 Juillet 1918).
H. BALLOT, Le socialisme et la guerre (*Réforme sociale* 1915).
JOLY (HENRI), L'Impuissance étatiste (*Revue*, 9 Juin 1917).
J. DOMERGUE, L'Etat industriel (*Réforme économique*, 29 Nov. 1918).
BOURGIN (HUBERT), Administration et gouvernement (*Revue de Paris*, 15 Nov. 1919).
A. LIESSE, Etatisme et Nationalisation (*Econ. Fr.*, 13 Mars 1920).
A. THOMAS, Le dossier de l'Arsenal de Roanne (*Information ouvrière*, 19 Janvier, 16 Février, 13 Avril et 9 Octobre 1919).
LEFRANC (LÉON), Voici comment on a pillé les stocks (*Progrès Civique*, 26 Février 1921).
SCHELLE (G.), Les Industries administratives. Imprimeries, etc. (*Journal économique*, Février 1920).
JÈZE, Fonctionnaires (*Revue de droit public* 1910).
DEMARTIAL, Les employés de l'Etat et les syndicats professionnels (*Revue politique et parlementaire*, 10 Mars 1905).
LÉON BAZIN, La flotte d'Etat (*Revue politique et parlementaire*, 10 Janvier 1921).
BOUGLÉ, Les syndicats de fonctionnaires et les transformations de la puissance publique (*Revue de métaphysique et de morale*, 1908).

VII. — DOCUMENTS OFFICIELS ET RAPPORTS PARLEMENTAIRES

- Annuaire statistique de la France*.
Statistique du Ministère des Finances.
Statistiques des Chemins de Fer.
Rapport Citroën sur les Monopoles des Tabacs et des Allumettes (Imprimerie Nationale, 1925).
Rapport Dausset sur le Monopole des Tabacs, 29 Mars 1923.

- Rapport Sembat* sur les P.T.T. 1906 (Chambre, Annexe 3.121).
Rapport Pierre Robert sur les P. T. T., 1921-1922 (Chambre Annexes 1.975, 3.146).
Rapport Bringer sur les P. T. T. (Chambre 1920, Annexes 1.998, 1.499, 1.997).
Projet Millerand sur les Téléphones (Chambres 1921, Annexes 3.616, 3.617).
Projet de Loi sur la réforme des P.T.T. (1920, Annexe 416).
Rapport Clémentel sur les P.T.T. (Paris, Imprimerie Nationale, 1917).
Id. Exercice 1918 (*Ibid.*, 1919).
Proposition Deschamps, Cession des téléphones (Chambre 1921, Annexe 3.296).
Rapport Louis Marin, 10 Décembre 1923 (Annexe, *Journ. Off.*, p. 885).

- Projet d'un Monopole des Pétroles*, 17 Juin 1919 (Chambre, Annexes 6.312, 3.448, 5.463, 5.665, 5.738. — Sénat, 1918, Annexes 554, 561; 1919, Annexe 21).
Rapport Tournon sur le Monopole de l'Alcool, 10 Juin 1919 (Annexe 6.282).
Rapport Sarraut, Monopole de l'alcool industriel, 1921 (Annexe 358).

- Rapport Gheusi* sur la Manufacture de Sèvres (Chambre des Députés, Annexe 1.686).
Rapport Clémentel, Poudres et Salpêtres, 1910 (*J. Off.*, p. 1.745).
Rapport Buisson sur le Monopole des Assurances, 1910 (Chambre, Annexe 3.212).
Proposition Carlier, Assurances 1908 (Chambre, Annexe 1.543).
Proposition Couderc, Assurances 1909 (Chambre, Annexe 2.690).
Rapport Dumont, Usine de l'Est, 1^{er} Août 1915 (*J. O.*, p. 130).
Rapport Dumont, Usine de Guérigny, Chambre, 7 Mai 1917 (*J. O.*, p. 143); Août 1917 (*J. O.*, p. 148).
Rapport Archimbaud, Liquidation des Stocks, 1921 (Chambre, Annexe 3.140).
Rapport Lebrun, Arsenal de Roanne, 1917).
Rapports Leboucq, Ravitaillement général, 1920 (Chambre, Annexe 806); — 1921 (Chambre, Annexe 1.539).
— Essences et Pétrole, 1920 (Chambre, Annexe 1.033); — 1921 (Chambre, Annexe 3.508).
Rapport Morinaud, Clôture du Compte « Flotte de gérance », Chambre, 1921 (Annexes 2.412 et 2.846).
Rapport Louis Marin, Compte spécial du Ravitaillement, Chambre, 1918 (Annexe 4.802).
Rapport Perchot, Ravitaillement, Sénat, 1920 (Annexe 520) ; — 1921 (Annexe 169).
Proposition Auriol, Blum, etc., Ressources nouvelles, Chambre, 1920 (Annexe 535).
Office de l'Azote, Chambre, séance du 8 Novembre 1927.
Rapport Perrier, Forces hydrauliques, Chambre, 1919 (Annexe 5.561).
Enquête Bloch sur la Flotte de l'Etat.
Enquête Cuvelette sur les Arsenaux.
Rapport Baudry d'Asson, Poudres et Salpêtres, Chambre, 1920 (Annexe 822); — 1921 (Annexe 2.201).

TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS	1
CHAPITRE PREMIER. — Evolution historique de l'étatisme industriel	7
§ 1. <i>Le vieil étatisme industriel</i>	8
§ 2. <i>Causes lointaines et prochaines de l'étatisme industriel moderne</i>	20
§ 3. <i>La politique d'étatisme industriel en France depuis 1870</i>	30
CHAPITRE II. — L'organisation des exploitations industrielles de l'Etat français	51
§ 1. <i>L'organisation administrative</i>	53
§ 2. <i>Le régime financier</i>	61
§ 3. <i>Le régime juridique</i>	72
I. — De la nature juridique des entreprises industrielles ou commerciales de l'Etat français	73
II. — Des rapports juridiques entre l'Etat industriel et ses ouvriers ou employés	82
III. — Des rapports juridiques de l'Etat industriel avec les tiers contractants	86
CHAPITRE III. — La gestion industrielle de l'Etat et les critiques qu'elle a soulevées	91
§ 1. <i>Les résultats économiques et financiers</i>	91
§ 2. <i>Critiques adressées à la gestion de l'Etat</i>	106
I. — La gestion du monopole des Tabacs d'après la commission Citroën	109
II. — L'administration des P. T. T. d'après Monsieur Fayol	119
CHAPITRE IV. — Les formules de réforme ou de rénovation. Les réformes accomplies	127
§ 1. Les projets à tendances socialistes	
<i>La « Nationalisation industrialisée » et la formule de « l'Office industriel »</i>	129
I. — La Nationalisation industrialisée	130
II. — La Formule de « l'Office industriel »	139
§ 2. <i>La Doctrine Administrative</i>	144
§ 3. <i>Le système de M. René Favareille</i>	152
§ 4. <i>Les réformes accomplies</i>	157

CHAPITRE V. — L'Etatisme industriel et l'avenir de l'Etat ..	167
On ne peut pas industrialiser l'Etat	167
L'Etatisme industriel détruit l'équilibre économique de la Nation	173
L'Etatisme industriel ébranle la structure politique de l'Etat	182
CONCLUSION	191
ANNEXE I — Les exploitations industrielles et commerciales de l'Etat français	
Memento	199
ANNEXE II. La gestion industrielle de l'Etat durant la guerre.	
Bilan	202
ANNEXE III. — Déficit des chemins de fer pendant la guerre.	
— Récapitulation Générale du Déficit sur le Réseau de l'Etat depuis 1909	204
BIBLIOGRAPHIE	205
TABLE DES MATIÈRES	211

